

VU Research Portal

Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel
van Rij, C.; Koopmans, C.C.; Mevissen, J.

2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Rij, C., Koopmans, C. C., & Mevissen, J. (2011). *Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*. (SEO onomisch Onderzoek; No. 2011-36). SEO.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

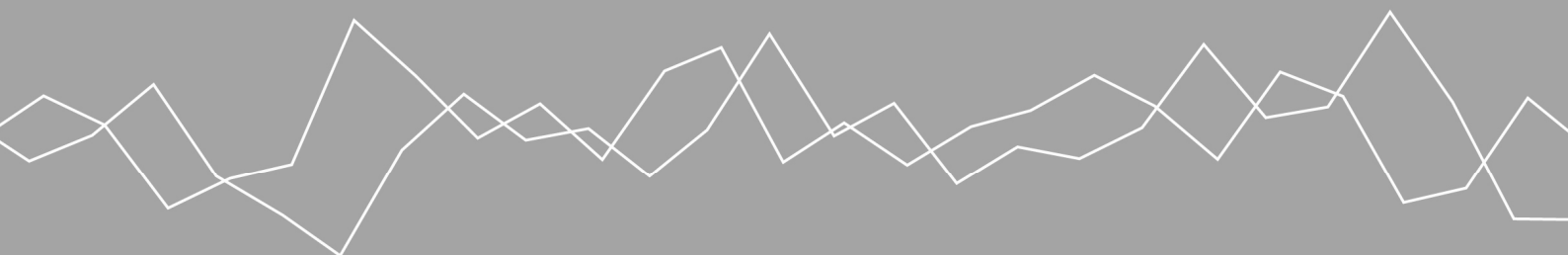
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juli 2011

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel

Coen van Rij (Regioplan)

Carl Koopmans (SEO)

Jos Mevissen (Regioplan)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-34

ISBN 978-90-6733-6123

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Management samenvatting.....	iii
1 Inleiding en vraagstelling	1
1.2 Vraagstelling en karakter van het onderzoek.....	1
1.3 Positionering van deze KKBA.....	2
2 Uitwerking probleemstelling	5
2.1 Nulalternatief en projectalternatieven.....	5
2.2 Afbakening domein van onderzoek	6
2.3 Methodiek bij uitwerking kosten en baten.....	8
3 Uitwerking kosten	9
3.1 Aanpassing wetgeving.....	9
3.2 Bedrijfstak-CAO's en decentrale regelingen	12
3.3 Vernieuwing administratieve organisatie	14
3.4 Implementatie, communicatie en voorlichting.....	17
3.5 Opleidingskosten en (in)direct urenverlies.....	20
3.6 Overige kosten vakbonden	23
3.7 Totale kosten.....	25
4 Uitwerking baten	27
4.1 Technische vertaalslagen	27
4.2 Belasting bezwarencommissies	29
4.3 Belasting rechtspraak	29
4.4 Onslageffecten.....	31
4.5 Arbeidsmobiliteit en -productiviteit	34
4.6 Totale baten.....	34
5 Conclusies.....	37
5.1 Verdeling kosten en baten	37
5.2 Harmonisatie als investeringsproject.....	40
Bijlage A Verantwoording aantallen	43
Bijlage B Overzicht informatiebronnen	45

Voorwoord

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben SEO Economisch Onderzoek en Regioplan Beleidsonderzoek een update van een kosten-batenanalyse uit 2006 uitgevoerd naar de zogenoemde ‘harmonisatie’ van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Harmonisatie verwijst naar het meer laten aansluiten van de arbeidsverhoudingen voor overheidswerknemers op die voor de private sector. In dit rapport is gekozen voor de term ‘harmonisatie’ in plaats van ‘normalisatie’ omdat bewust of onbewust aan de term normalisatie vaak een waardeoordeel wordt verbonden.

Het onderzoek heeft het karakter van een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) en is bedoeld om een gestructureerd en inzichtelijk overzicht te bieden van de (mogelijke) effecten die optreden vanwege de harmonisatie. Bij het uitvoeren van deze KKBA is het initiatiefwetsvoorstel van Koşer Kaya en Van Hijum als uitgangspunt gekozen (Vergaderjaar 2010-2011 Kamerstukken 32 550). Binnen het onderzoek zijn hierop enkele varianten onder de loep genomen maar het initiatief van Koşer Kaya en Van Hijum staat centraal.

Het onderzoek is begeleid door een interne klankbordgroep van BZK. De onderzoekers zijn de klankbordgroep erkentelijk voor de getoonde constructieve betrokkenheid en inbreng. Een en ander laat wel onverlet dat de uitkomsten van de voorliggende exercitie en de wijze waarop deze zijn geraamd volledig voor rekening komen van de onderzoekers. De verwachting is erop dat het voorliggende rapport een goede bijdrage levert aan een verantwoorde besluitvorming over de harmonisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel.

Management samenvatting

De Kamerleden Koşer Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) hebben een initiatiefwetsvoorstel voor harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel ingediend.¹ Zij stellen voor dat het private arbeidsrecht van toepassing wordt op het merendeel van de werknemers bij de overheid. Het regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid spreekt het voornemen uit om het ambtenarenrecht te harmoniseren: “*Ambtenarenrecht wordt gelijkgetrokken met het arbeidsrecht. Voor de overgang van werk naar werk voor ambtenaren moeten dezelfde voorwaarden gelden als voor werknemers in de private sector*”²

Er zijn drie formele verschillen tussen ambtenaren en andere werknemers die met het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum worden afgeschaft:

1. de (eenzijdige) aanstelling van de ambtenaar (in plaats van een arbeidscontract);
2. de rechtsbescherming via de bestuursrechter (in plaats van de kantonrechter);
3. de publiekrechtelijke regelingen waarin de arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd (in plaats van CAO's).

Deze drie verschillen zouden in 2015 kunnen worden opgeheven. Dit rapport beschrijft de kosten en baten die hiermee zijn gemoeid voor de overheid als werkgever en wetgever. De KKBA veronderstelt in navolging van Koşer Kaya en Van Hijum dat de harmonisatie geen invloed heeft op de materiële arbeidsvoorwaarden van het personeel. De huidige aanstelling wordt vervangen door een arbeidsovereenkomst en dit heeft geen effect op de arbeidsvoorwaarden (inclusief pensioenen). Daarnaast is ervoor gekozen het ‘eigenrisicodragerschap WW’ naar aanleiding van de harmonisatie niet te heroverwegen.

Naast het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum wordt ‘ingezoomd’ op twee andere varianten. In het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum is gekozen voor de overgang met uitzondering van de Rechterlijke Macht (zittende magistratuur) en de militairen (exclusief burgerpersoneel). De KKBA kijkt ook naar het alternatief waarbij alle militairen ook overgaan naar het privaatrechtelijke model. Daarnaast analyseert de KKBA een overgang binnen het publiekrechtelijke model. De ambtenarenstatus blijft dan gehandhaafd en alle veranderingen worden binnen een nieuwe (of gewijzigde) Ambtenarenwet vorm gegeven. Uit de analyses blijkt dat de verschillen tussen deze alternatieven – in termen van te verwachten kosten en baten – beperkt zijn. Deze samenvatting beschrijft daarom met name de kosten en baten van het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum.

De KKBA heeft als doel om zoveel mogelijk de gevolgen van de veranderingen te waarderen. Daarvoor is een aantal aannames gemaakt. Omdat er bij verschillende kosten en baten onzekerheid bestaat, wordt gewerkt met drie scenario's. Hier wordt rekening gehouden met het feit dat de overheid nog een aantal belangrijke keuzes kan maken die van invloed zijn op – met name – de kosten. Kostenbesparingen zijn mogelijk in de organisatie en opleiding van overheids-personeel.

¹ Voorstel van wet tot wijziging van de Ambtenarenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 550.

² Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA (2010), p43.

De kosten van harmonisatie volgens het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum zijn eenmalig en liggen tussen € 53,0 en 186,3 miljoen (zie tabel S.1). Dit betreft met name opleidingen en administratieve organisatie. Het rendement kan mogelijk worden verbeterd door deze kosten te beheersen. De baten zijn structureel van karakter en bedragen € 6,6 tot 21,9 miljoen per jaar. Deze baten bestaan uit besparingen bij de rechtspraak en besparingen door deregulering. In het middenscenario is de terugverdientijd ruim 7 jaar. In het meest ongunstige geval loopt de terugverdientijd op tot 28 jaar. Bij een goede planning en sturing van het proces – waarbij de kosten in de hand worden gehouden – en baten die gunstig uitvallen, is de investering in 3 jaar terugverdiend. Voor alle duidelijkheid: het in kaart brengen van de kosten en de baten houdt geen oordeel in over de wenselijkheid dan wel onwenselijkheid van de harmonisatie.

Tabel S.1 Kosten en baten (miljoen €) initiatiefwetsvoorstel Koşer Kaya/Van Hijum

Totale kosten (eenmalig)	53,0 à 186,3
Waarvan:	
Administratieve organisatie	31,4 à 95,9
Opleiding	19,6 à 80,4
Overig (diverse posten)	2,0 à 10,0
Totale baten (jaarlijks)	6,6 à 21,9
Waarvan:	
Samengesteld effect Rechtspraak en ontslag	5,7 à 20,5
Vertaalslagen	0,9 à 1,3
Productiviteitseffect	0 à +PM
Arbeidsmobiliteit	-/+?

Dit rapport bouwt voort op een rapport van SEO en Regioplan uit 2006. Destijds werden de kosten begroot op € 76,1 à € 245,4 miljoen (eenmalig) en de baten op € 5,0 à € 7,6 miljoen per jaar. Het betrof berekeningen waarin ook het defensiepersoneel onder de harmonisatie viel. De vergelijkbare cijfers in de huidige KKBA zijn kosten van € 56,6 à € 198,2 miljoen (eenmalig) en baten van € 6,8 à € 23,5 miljoen per jaar. De kosten zijn gedaald omdat de huidige inzichten wijzen op minder behoefte aan opleidingen. De baten zijn hoger door een betere inschatting van de opbrengsten van de overgang van bestuursrechter naar kantonrechter.

Sommige effecten van harmonisatie kunnen niet in geld worden uitgedrukt. Deze spelen echter een rol in de discussie en de waardering van voor en tegenstanders van de harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren. Drie elementen staan daarin centraal:

- Productiviteit. Het lijkt aannemelijk dat de arbeidsproductiviteit beperkt zal stijgen, en het ziekteverzuim zal dalen, maar de empirische en theoretische basis is te mager om hier een gedegen doorrekening van te maken. Om die reden zijn de productiviteitseffecten moeilijk te kwantificeren. In de tabellen komt dit terug als +PM (Ter illustratie, een daling van 0,1 procent van het ziekteverzuim levert een potentiële baat van € 15-20 miljoen per jaar op).
- Arbeidsmobiliteit. De voorstanders van harmonisatie wijzen erop dat door de geschetste veranderingen het eenvoudiger wordt tussen overheid en particuliere sector van baan te wisselen. De overheid kent momenteel een relatief lage externe mobiliteit. Een hogere

mobilititeit wordt vanuit de optiek van de werking van de arbeidsmarkt als positief gewaardeerd.

- Integriteit en het imago van de overheid/ambtenaar. Een belangrijk deel van de huidige discussie richt zich op de vraag wat de rol van de overheid in de moderne samenleving is. Welke positie hebben de ambtenaren daarbinnen? Past hierbij een andere rechtspositie?

1 Inleiding en vraagstelling

Dit rapport beantwoordt de vraag wat de kosten en baten zijn van een overstap van het ambtenarenrecht naar het algemene arbeidsovereenkomstenrecht. En hoe de kosten en baten uitvallen als deze overstap binnen, en in combinatie met, een gewijzigde Ambtenarenwet vorm krijgt. Met onzekerheden wordt rekening gehouden door meerdere scenario's uit te werken. De overstap heeft diverse effecten die stuk voor stuk in

Het initiatiefwetsvoorstel van Koşer Kaya en Van Hijum heeft tot doel de arbeidsverhoudingen bij de overheid zoveel mogelijk gelijk te trekken met de verhoudingen die gelden in de private sector. In de jaren tachtig van de vorige eeuw is een proces van harmonisering gestart. Dit proces heeft ertoe geleid dat veel materiële verschillen tussen het private en publieke arbeidsrecht zijn opgeheven. Enkele mijlpalen op een rij:

- Het schrappen van het stakingsverbod voor ambtenaren (1980);
- Het instellen van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor het overheidspersoneel (1988);
- Het verder decentraliseren van het arbeidsvoorwaardenoverleg (1993);
- De Wet op de ondernemingsraden (1995) en de Arbeidstijdenwet (1996) werden van toepassing op de overheid;
- Het Algemeen burgerlijk pensioenfonds is geprivatiseerd (1996);
- Het overheidspersoneel werd onder de werknemersverzekeringen gebracht (1998-2001).

Nu zijn er nog drie formele verschillen aanwezig:

- De (eenzijdige) aanstelling van de ambtenaar, die afwijkt van de tweezijdige contracten die in de private sector standaard zijn;
- De rechtsbescherming die nu verloopt via de bestuursrechter en bij harmonisatie via de sector kanton van de rechtbank;
- Het arbeidsvoorwaardenoverleg (met het zogenaamde overeenstemmingsvereiste), dat afwijkt van de situatie in de private sector waarin (bedrijfstak) CAO's worden afgesloten.

Deze drie verschillen zouden met het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum (maar ook de andere voorstellen, zie paragraaf 2.1) grotendeels worden opgeheven.

1.2 Vraagstelling en karakter van het onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek is uitgegaan van de volgende vraagstelling:

1. Wat zijn, op basis van het initiatiefwetsvoorstel van Koşer Kaya en Van Hijum, de eenmalige en structurele kosten en baten³ van het vervangen van de ambtelijke aanstelling (oftewel een overstap van het ambtenarenrecht naar het – algemene – arbeidsovereenkomstenrecht met de daarbij behorende rechtsgang en overlegstructuur)?

³ Zie ook de Leidraad voor kosten-batenanalyse die is opgesteld in het kader van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport/maatschappelijke-effecten-van-infrastructuur/leidraad-oei>).

2. Wat zijn de eenmalige en structurele kosten en baten indien de geschetste veranderingen binnen een gewijzigde Ambtenarenwet vorm gegeven worden?

1.3 Positionering van deze KKBA

In 2006 hebben SEO en Regioplan een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd. Het is belangrijk, gezien de discussie over de reikwijdte van de eerste KKBA die onder anderen ook door Koşer Kaya en Van Hijum is gevoerd, een aantal uitgangspunten te formuleren.

- De KKBA is *globaal*. In overleg met de opdrachtgever is besloten het onderzoek het karakter van een zogenoemde *kengetallen kosten-batenanalyse* (KKBA) te geven. De KKBA is een globale inventarisatie van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die partijen ondervinden van de uitvoering van een project. Globaal betekent dat ten aanzien van sommige posten verdieping wenselijk is. Verdieping kan plaatsvinden naar bijvoorbeeld sectoren maar ook naar onderbouwing van bepaalde prijsstellingen en aantallen. Globaal betekent ook dat deze KKBA met scenario's werkt. Deze scenario's geven een bandbreedte weer waarbinnen kosten en baten zich naar alle waarschijnlijkheid zullen begeven. De bandbreedte is ook nodig omdat de overheid ten aanzien van een aantal posten nog een grote keuzevrijheid heeft. Het is op dit moment moeilijk in te schatten welke keuzes gemaakt zullen worden. Maar ook externe krachten zullen invloed uitoefenen. Zo is nog onduidelijk wat de opstelling van vakbonden en ondernemingsraden zal zijn.
- De KKBA-2011 is een *update*. Het startpunt is een uitsplitsing van voor- en nadelen zoals deze eerder zijn onderzocht en benoemd. Kosten- en batenposten worden op relevantie gecontroleerd en indien gewenst gewijzigd dan wel aangevuld. Een punt van discussie is of kosten ook werkelijk door de overheid moeten worden gemaakt. Het is misschien ongebruikelijk om kosten voor het tot stand brengen van wetgeving te zien als meerkosten. Wellicht kan een deel worden ingepast in de huidige capaciteit, maar dit betekent wel dat ander (wetgevings)werk blijft liggen. Gezien het werk dat Koşer Kaya en Van Hijum hebben verricht, zal het wetgevingstraject voor de ministeries eenvoudiger worden (met uitzondering van een groot aantal aanpassingen/verwijzingen in de bestaande wetgeving, ook wel aangeduid met de term aanpassingswetgeving).
- De KKBA inventariseert en probeert niet te normeren. Een belangrijk deel van de huidige discussie richt zich op de vraag wat de rol van de overheid in de moderne samenleving is. Welke positie hebben de ambtenaren daarbinnen? Is die wel helemaal te vergelijken met die van werknemers in de particuliere sector? En hoe kan deze arbeidsverhouding het beste juridisch worden vormgegeven? In deze discussie wordt verwezen naar de *tijdgeest*, de *principiële keuze* die aan de harmonisatie ten grondslag ligt⁴ en een verwijzing naar het *proces* dat al 30 jaar loopt.

In augustus 2005 is het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) '*Buitengewoon Normaal*' over de harmonisatie van de rechtspositie overheidspersoneel verschenen.⁵ In dit rapport

⁴ Koşer Kaya en Van Hijum spreken in de memorie van toelichting ook van een principiële keuze. Als principes de doorslag geven, wegen kosten en baten wellicht minder zwaar. Het is duidelijk dat de KKBA abstraheert van deze discussie.

⁵ "*Buitengewoon Normaal*" Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr 6.

worden de voor- en nadelen van een volledige harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie geschetst. In dat rapport worden de volgende voordelen genoemd:

- De overstap betreft overheidswerknemers daadwerkelijk bij de totstandkoming van hun arbeidsovereenkomst;
- Voor alle werknemers in Nederland gaat één rechtssysteem gelden;
- Alle werknemers worden in beginsel gelijk behandeld;
- Het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in Nederland worden overzichtelijker en transparanter;
- Doordat één rechtssysteem gaat gelden, kan de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de sector bedrijven verbeteren;
- De regeldrukte vermindert, doordat zowel bij algemene wetgevingstrajecten als na de afsluiting van CAO's niet langer een vertaalslag naar het ambtenarenrecht hoeft te worden gemaakt.

Later is hier door BZK aan toegevoegd dat:

- De rechtspraak minder wordt belast: de omloopsnelheid van zaken is in het burgerlijk arbeidsrecht (in eerste aanleg) korter dan in het ambtenarenrecht;
- Minder overleg op lokaal niveau noodzakelijk is: de verplichting voor een lokaal Georganiseerd Overleg (GO) verdwijnt. De vraag is of lokaal overleg in de praktijk (in alle sectoren) op korte termijn volledig zal verdwijnen.

Tegenover deze baten staan ook kosten:

- Aanpassen van de centrale wetgeving⁶; het wijzigen van in het bijzonder de Ambtenarenwet, Politiewet 1993, onderwijswetgeving, en het Burgerlijk Wetboek alsmede het opstellen van nieuwe wetgeving die regelt hetgeen specifiek is voor de relatie overheidswerkgever/-werknemer;
- Het in de diverse sectoren converteren van sectorale publiekrechtelijke regelingen naar CAO's; dat vraagt onderhandelingswerk van sociale partners, begeleid door arbeidsjuristen om de conversie zo neutraal mogelijk te doen verlopen⁷
- Reorganisatie van de rechterlijke macht; ambtenarenrechters zullen elders in de rechterlijke organisatie (binnen dezelfde rechtbank) ingezet moeten worden. Bij de Centrale Raad van Beroep zal (het overgrote deel van) het aantal ambtenarenzaken verdwijnen;
- Vernieuwing inrichting administratieve organisatie, formulieren, procedures en automatisering; daarbij moet worden gedacht aan omscholing van leidinggevenden, OR-leden en P&O medewerkers naar het gewone arbeidsrecht, het met opleidingen gepaard gaande arbeidsurenverlies, de ontwikkeling van nieuwe P&O-handleidingen en het onder gelijke condities – bij wet – omzetten van de aanstellingsbesluiten van de zittende populatie ambtenaren naar tweezijdige arbeidsovereenkomsten;
 - Projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting (centraal en per sector).

⁶ Afhankelijk van het alternatief (zie paragraaf 2.1) moet ook de Militaire ambtenarenwet 1931 worden aangepast. Voor de militaire organisatie heeft dit gevolgen: scheiding tussen defensiepersoneel en burgerpersoneel verwatert of blijft gehandhaafd. Uiteindelijk werkt dit niet of nauwelijks door in de huidige kosten-/batenopstelling.

Het voorliggende eindrapport verschaft inzicht in de genoemde kosten en baten. Het onderzoek bouwt voort op de KKBA uit 2006 en het initiatiefwetsvoorstel – dat daarop weer een variant vormt – zoals door Koşer Kaya en Van Hijum is ingediend.

2 Uitwerking probleemstelling

Er zijn drie alternatieven onderzocht: een overstap naar privaatrechtelijke arbeidsverbanden exclusief rechterlijke macht en militairen (wetsvoorstel Koşer Kaya en Van Hijum); een soortgelijke overstap inclusief militairen; een overstap naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst binnen een publiekrechtelijk model (een gewijzigde Ambtenarenwet). Het onderzoek betreft kosten en baten voor de overheid, als werkgever en wetgever.

Voor de uitwerking van de hiervoor geformuleerde vraagstelling zijn drie aspecten in ieder geval belangrijk:

- Een goede definitie en beschrijving van zowel een nulalternatief als één of meerdere projectalternatieven;
- Afbakening van de kosten-batenanalyse: welke sectoren worden meegenomen en op welke wijze? Betreft het een KKBA vanuit het perspectief van de (rijks)overheid of vanuit het oogpunt van ‘de maatschappij’ als geheel?
- De wijze waarop kosten en baten worden berekend.

2.1 Nulalternatief en projectalternatieven

Voor het berekenen van de kosten en baten is het wenselijk een duidelijk nulalternatief en projectalternatief te definiëren. De kosten en baten van het project worden uitgedrukt ten opzichte van het nulalternatief.

- Het *nulalternatief* wordt gedefinieerd als een situatie waarin de ambtelijke aanstelling niet wordt vervangen. De nulsituatie wordt praktisch opgevat als gelijk aan de situatie begin 2011.⁷
- Het *projectalternatief I (a en b)* is gedefinieerd als een situatie (over 4-6 jaar) waarin de eenzijdige ambtelijke aanstelling is vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht binnen een privaatrechtelijk model. Het proces van harmonisering is dan in formele zin afgerond. Hieruit komen naar verwachting vooral eenmalige kosten voort (bijv. omscholing van personeelsmedewerkers) en ontstaan structurele baten (bijv. lagere kosten omdat het niet meer nodig is een arbeidsvoorwaardenakkoord via een wetgevingsproces te vertalen naar arbeidsvoorwaardelijke regelingen). Het uitgangspunt bij dit projectalternatief is dat alle ambtenaren overstappen met uitzondering van de rechterlijke macht (zittende magistratuur) en de militairen (defensiepersoneel) (conform het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum). In dit rapport wordt naar het Koşer Kaya en Van Hijum alternatief verwezen als alternatief 1a. Alternatief 1b verschilt hiervan qua volume. In alternatief 1b stappen ook alle militairen over naar het privaatrechtelijke model.

⁷ Het kan uiteraard zo zijn dat in een scenario waarin de ambtelijke aanstelling niet wordt vervangen door een (civielrechtelijke) arbeidsovereenkomst er andere maatregelen worden genomen gericht op het gelijktrekken van de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector, maar om de analyses helder te houden en omdat dergelijke maatregelen niet goed te voorspellen zijn, is in de voorliggende rapportage er vanuit praktische overwegingen voor gekozen om het nulalternatief als een statisch alternatief te hanteren.

- Het *projectalternatief II* is gedefinieerd als een situatie (over 4-6 jaar) waarin de eenzijdige ambtelijke aanstelling is vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht binnen een publiekrechtelijk model. Het belangrijkste verschil met alternatief I is dat de ambtelijke status gehandhaafd blijft maar dat de veranderingen zoals in de arbeidsverhoudingen en CAO binnen een nieuwe (of gewijzigde) Ambtenarenwet worden vormgegeven.

In aanvulling op de hiervoor verwoorde afbakening van de groep van overheidswerknemers waarvan de rechtspositie wordt geharmoniseerd, gelden in dit rapport de volgende uitgangspunten:

- Koşer Kaya en Van Hijum gaan ervan uit dat een verdergaande harmonisatie van de rechtspositie van overheidswerknemers niets verandert aan de situatie dat de overheid kiest voor het eigen risicodragerschap met betrekking tot de WW. Dit sluit aan bij het IBO-rapport, waarin wordt gesteld dat de keuze voor het eigen risicodragerschap WW in beginsel los staat van de keuze voor harmonisatie van de rechtspositie. Verder is van belang dat het kabinet geen voornemens heeft om het eigen risicodragerschap van het WW-risico te heroverwegen;
- Een ander uitgangspunt van Koşer Kaya en van Hijum betreft de aanname dat er materieel voor de overheidswerknemers niets verandert in de arbeidsvoorwaarden (en WW regelingen). De harmonisatie wordt uitgevoerd onder voorwaarde dat de veranderingen door middel van een neutrale technische operatie worden doorgevoerd. Niemand wordt iets ‘afgepakt’. De huidige aanstelling wordt vervangen door een arbeidsovereenkomst en dit heeft geen effect op de arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat bestaande pensioenregelingen zonder extra kosten worden voortgezet. Ook ten aanzien van het pensioenfonds (ABP) worden geen extra kosten verwacht. Kleine aanpassingen vallen onder het normale arbeidsproces;
- In het eerste onderzoek is geen aandacht besteed aan mogelijke effecten van de harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel op de (arbeids)productiviteit. De veranderende rechtsgang bij problemen in de sfeer van de rechtspositie van de overheidswerker zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de overheidswerknemers productiever dan wel minder productief wordt. Deze effecten zijn lastig in te schatten maar de huidige KKBA probeert er iets meer grip op te krijgen. Feit blijft dat het lastige effecten zijn die zeer moeilijk te kwantificeren zijn.

2.2 Afbakening domein van onderzoek

De kosten-batenanalyse moet worden opgesteld voor de gehele overheid. In het perspectief van de overheidssectoren gaat het om de (directe) kosten en baten die de overheid als werkgever maakt, zoals opleidingskosten door de harmonisatie of (eventuele) baten als gevolg van een verandering van belasting van de rechtspraak. Op dit moment worden veertien⁸ sectoren onderscheiden. In totaal werken er in deze overheidssectoren bijna 974.000 ambtenaren (peiljaar 2010). Daarvan bezit 66 procent de ambtelijke status, dat zijn 643.000 personen. De rechterlijke

⁸ In tabel 2.1 PO en VO (onderwijs) samengenomen.

macht omvat daarvan ca. 3.500 personen en Defensie 69.000.⁹ Voor ca. 590.000 ambtenaren wordt aldus de rechtspositie geharmoniseerd. Dit aantal wijkt af van de KKBA-2006. Destijds is Defensie meegenomen in de harmonisatie.¹⁰

Het totaal aantal overheidswerknemers is licht gestegen van 2006 naar 2010: 960.000 naar 974.000.

Tabel 2.1 Harmonisatie betreft 590.000 ambtenaren

Sector	Aantal werknemers	% ambtelijke aanstelling	ambtenaren t.b.v. harmonisatie
Rijk (excl. ZBO's)	123.599	100	123.599
Onderwijs (PO/VO)	293.286	30	87.986
Defensie	69.377	100	20.838
Politie	65.298	100	65.298
Rechterlijke macht	3.619	100	1.619
Gemeenten	176.823	100	176.823
Provincies	13.284	99	13.151
Waterschappen	9.941	99	9.842
BVE	56.205	0	0
HBO	41.617	1	416
WO	54.203	80	43.362
Onderzoeksinstituten	2.630	45	1.183
Academische ziekenhuizen	64.200	75	48.150
TOTAAL	974.082		592.268
TOTAAL T.B.V. HARMONISATIE			590.000

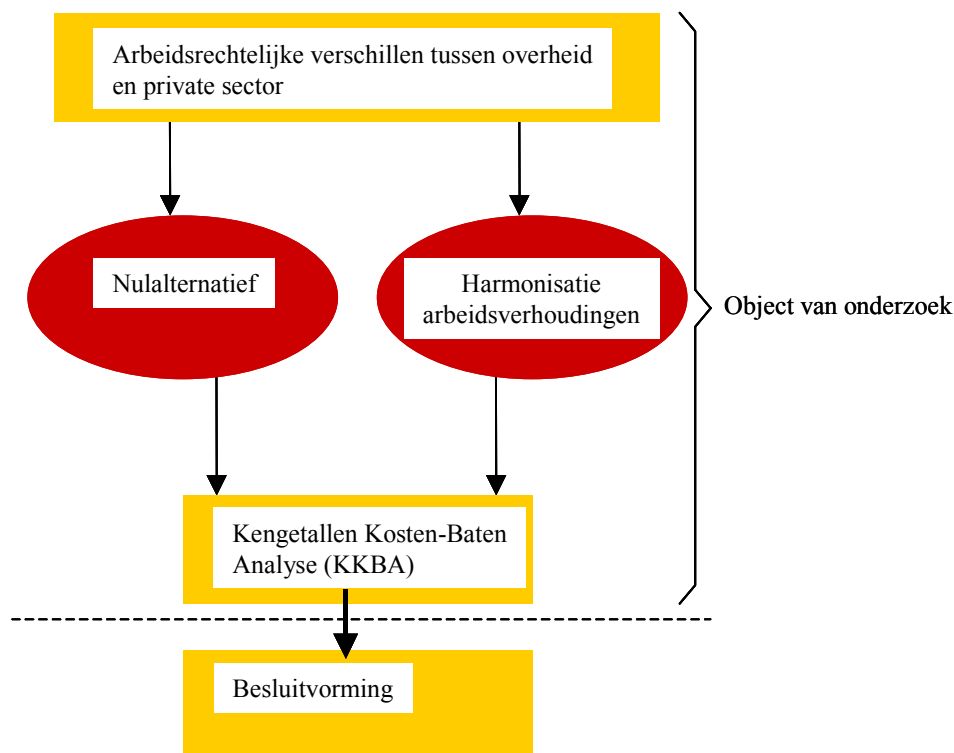
Bron: Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2009/2010).

Voor de kosten-batenanalyse is een aantal posten benoemd. Een verdere uitwerking van de aannames en de daaraan verbonden kosten en baten volgt in hoofdstuk 3, 4 en 5.

⁹ Defensie bevat momenteel al ongeveer 20.000 burgerlijk defensiepersoneel. Op deze groep is thans titel III van de huidige Ambtenarenwet van toepassing. Bij de rechterlijke macht is ongeveer 2.000 'staand'. Deze groepen gaan in het voorstel van Koşer Kaya en Van Hijum mee in de harmonisatie.

¹⁰ De KKBA-2006 ging uit van 612.000 ambtenaren. Het verschil zit in het feit dat een deel van het defensiepersoneel in het initiatiefwetsvoorstel niet overgaat. Daarnaast is er in 2006 een andere berekeningswijze toegepast. Als de huidige aanpak op de KKBA-2006 wordt toegepast gaat het om 649.000 ambtenaren. In de KKBA-2006 is het aantal ambtenaren 6.000 te laag ingeschat.

De KKBA die is uitgevoerd kan als volgt schematisch worden weergegeven:



2.3 Methodiek bij uitwerking kosten en baten

Ten behoeve van een gestructureerde inventarisatie van de relevante kosten- en batenposten wordt steeds een standaardmethodiek gehanteerd. Deze methodiek kent de volgende stappen:

- Beknopte beschrijving van de relevantie van de betreffende kosten- of batenpost;
- Benoemen van de factoren die het meest van invloed zijn op het uiteindelijke niveau van de kosten dan wel de baten;
- Analyse van de mate waarin eventuele kosten- of bateneffecten zijn toe te rekenen aan de te wijzigen arbeidsverhoudingen en ook werkelijk tot kosten (=uitgaven) leiden;
- Formuleren van een drietal scenario's: een scenario dat vanuit het gezichtspunt van de overheid leidt tot de hoogste kosten (scenario 1), een tegenovergesteld scenario waarbij vanuit het perspectief van de overheid de laagste kosten optreden (scenario 3) en een middenscenario (scenario 2);
- Interpretatie van de uitkomsten.

De bevindingen zijn primair gebaseerd op de volgende vijf bronnen:

- Bestaande documenten;
- Informatie verkregen van de opdrachtgever en (participanten in) de klankbordgroep;
- De KKBA-2006 waarin interviews met experts en sectoren hebben plaatsgevonden;

Expertmatige kennis van SEO en Regioplan.

3 Uitwerking kosten

De belangrijkste kosten van de harmonisering betreffen aanpassing van de administratieve organisatie en opleidingen. Daarnaast zijn er kosten van werkoverleg, opstellen van nieuwe CAO's en aanpassen van wetgeving. De extra kosten die voor de overheid ontstaan door het wetsvoorstel Koşer Kaya/ Van Hijum zijn € 53,0 tot 186,3 miljoen.

Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van te verwachten kosten die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Per kostenpost worden drie scenario's onderscheiden:

- Scenario 1: scenario dat vanuit het oogpunt van het perspectief van de overheid leidt tot de hoogste kosten dan wel de laagste baten;
- Scenario 3: scenario dat omgekeerd is aan scenario 1, dus met voor de overheid de laagste kosten dan wel de hoogste baten;
- Scenario 2: een middenscenario dat kan worden opgevat als een 'meest waarschijnlijk' scenario.

Dit hoofdstuk bespreekt de verschillende posten en aannames. In hoofdstuk 5 worden de kosten en baten voor de verschillende projectalternatieven doorgerekend.

3.1 Aanpassing wetgeving

Ten behoeve van de implementatie van de nieuwe arbeidsverhoudingen dient een aantal wetten te worden aangepast. Met name de aanpassing van de Ambtenarenwet en de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek (BW) vragen naar verwachting relatief grote inspanningen. Daarnaast zullen er ook aanpassingen moeten plaatsvinden in de sfeer van de Politiewet 1993, de onderwijswetgeving en aanpalende wetgeving van het ministerie van SZW.

Daarbij zal aandacht worden besteed aan de plaatsing van de regels met betrekking tot de integriteit van overheidswerknemers en met betrekking tot (beperking van) grondrechten. Dat kan ook betekenen dat regels die nu in een algemene maatregel van bestuur zijn vastgelegd, geheel of gedeeltelijk naar het niveau van een wet worden getild (denk aan een klokkenluidersregeling).

Voor deze aanpassingen zullen respectievelijk de ministeries van BZK, Defensie, OCW, Justitie en SZW inspanningen moeten leveren om de gewenste aanpassingen door te voeren. Binnen deze ministeries zullen het vooral wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers zijn die de noodzakelijke inspanningen voor hun rekening zullen nemen.

Kostenbepalende factoren

Als belangrijkste kostenbepalende factoren voor de aan te passen wetgeving kunnen de volgende zaken worden benoemd:

- Het aantal wetten dat aangepast dient te worden c.q. het aantal overheidssectoren waarvoor de nieuwe arbeidsverhoudingen gaan gelden; De daarvoor vereiste inzet van wetgevingsjuristen en overige medewerkers van de betreffende ministeries;

- De periode waarin de wetgevingsjuristen naar verwachting extra belast zullen zijn in casu de verwachte periode die nodig is om de wetgeving aan te passen;¹¹
- De kosten verbonden aan de inzet van één wetgevingsjurist voor een periode van één jaar.

Van belang is te bepalen welke inzet van wetgevingsjuristen op de departementen noodzakelijk is om de noodzakelijke aanpassingen in de wetgeving te verrichten. In het meest waarschijnlijke scenario (scenario 2) is uitgegaan van de (fulltime) inzet van gemiddeld twee wetgevingsjuristen per ministerie. In het geval er niet twee maar drie wetgevingsjuristen per jaar noodzakelijk zijn per aan te passen wet, heeft dit gevolgen voor de totale kosten vanwege aan te passen wetgeving, zeker in combinatie met een eventuele vertraging in het implementatietraject. Dit zijn de assumpties in het scenario 1. In het meest waarschijnlijke scenario (scenario 2) wordt gerekend met drie grotere wetgevingstrajecten¹², met twee wetgevingsjuristen per traject die hiervoor fulltime ingezet worden gedurende een periode van vier jaar. Dit betekent dat er extra werkzaamheden voor wetgevingsjuristen ontstaan ter grootte van 24 mensjaren. Omdat het schaalbedrag voor een wetgevingsjurist € 132.125 per jaar bedraagt, worden de totale kosten dan geraamd op circa € 3,2 miljoen.

Berekening kostenpost: alle kosten worden meegewogen

De hiervoor benoemde kostenbepalende factoren vormen de basis voor de hierna weergegeven berekening van de kostenpost ‘aanpassing wetgeving’:

Tabel 3.1 Totale kosten wetgeving € 2,4 tot 5,9 miljoen

Kosten wetgeving	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal wetgevingstrajecten	2-3	2-3	2-3
Schaalbedrag per wetgevingsjurist	132.125	132.125	132.125
Aantal wetgevingsjuristen per ministerie/wet	3	2	2
Kosten per jaar	1.189.125	792.750	792.750
Doorlooptijd in jaren	5	4	3
Totaal (afgerond op 1.000)	5.946.000	3.171.000	2.378.000

Een jaar uitstel in de implementatieperiode in combinatie met één wetgevingsjurist extra die benodigd is voor uitvoering van de noodzakelijke werkzaamheden betekent concreet dat bijna sprake is van een verdubbeling van de aan de aanpassing van de relevante wetgeving verbonden kosten.

¹¹ In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het implementatietraject van de nieuwe arbeidsverhoudingen vier jaar in beslag neemt.

¹² De drie grotere wetgevingstrajecten betreffen de aanpassing van de Ambtenarenwet, de Militaire ambtenarenwet 1931 en het Burgerlijk Wetboek. De wijzigingen van de Politiewet 1993, de onderwijswetgeving en de aanpalende wetgeving van het ministerie van SZW zijn als meer technisch van aard te beschouwen en worden - ook gezien hun beperktere omvang - geacht te horen tot het reguliere wetgevingswerk.

Raming van extra kosten

Een belangrijke vraag voor de KKBA is of de inzet van de wetgevingsjuristen leidt tot dermate omvangrijke werkzaamheden dat er door de betreffende ministeries extra menskracht ingezet moet worden. De kans dat er extra menskracht nodig is, door wetgevingsjuristen extra aan te nemen of gebruik te maken van externe adviseurs of interim personeel, is groter als de voor de aanpassing noodzakelijke capaciteit relatief omvangrijk is ten opzichte van de normaal beschikbare capaciteit.

De beschikbare informatie hierover, mede op basis van informatie verkregen via leden van de klankbordgroep, duidt erop dat de voor de extra werkzaamheden noodzakelijke capaciteit relatief beperkt is ten opzichte van de bij de betrokken ministeries beschikbare capaciteit aan wetgevingsjuristen. Verder is het zo dat sprake is van specialistische kennis en expertise en dat – mede daarom – een ministerie op dit punt bij voorkeur uit zal gaan van de binnen de eigen gelederen beschikbare capaciteit. Daarom is hier verondersteld dat een groot deel van de extra werkzaamheden door de eigen formatie wordt uitgevoerd en dat een en ander dus de facto zal leiden tot een verschuiving in prioriteiten binnen het activiteitenpakket van de wetgevingsjuristen.

De veronderstelling is dat in het middenscenario 80 procent met bestaande capaciteit kan worden opgevangen en dat voor de resterende 20 procent extra kosten vanwege al dan niet tijdelijke uitbreiding van de formatie gemaakt moeten worden (in scenario 1 is aangenomen dat een wat groter deel, namelijk 25 procent van de noodzakelijke werkzaamheden resulteert in daadwerkelijke extra kosten vanwege inzet van mensen in aanvulling op de huidige bezetting; in scenario 3 is verondersteld dat voor 15 procent van de werkzaamheden extra capaciteit nodig is).

Tabel 3.2 Extra kosten wetgeving € 0,4 tot 1,5 miljoen

Kosten wetgeving	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal (afgerond op 1.000)	5.946.000	3.171.000	2.378.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	25%	20%	15%
Totale extra kosten	1.486.500	634.200	356.700

Conclusies

- De totale kosten vanwege aanpassing van wetgeving zullen naar verwachting circa € 3,2 miljoen bedragen, hoewel in een vanuit kosten oogpunt voor de overheid minder gunstig scenario de kosten kunnen oplopen tot circa € 5,9 miljoen;
- Een belangrijk deel van de noodzakelijke werkzaamheden kan naar verwachting door de huidige formatie van wetgevingsjuristen worden uitgevoerd (hetgeen wel zal leiden tot een herprioritering van werkzaamheden);
- Indien ervan wordt uitgegaan dat 80 procent van de werkzaamheden voor wetgevingsjuristen binnen de huidige formatie kan worden opgepakt, leidt dit ertoe dat de extra kosten voor de overheid zich beperken tot circa € 0,6 miljoen (in het middenscenario 2).

3.2 Bedrijfstak-CAO's en decentrale regelingen

Een in een overheidssector afgesloten arbeidsvoorwaardenakkoord moet nu worden vertaald in het betreffende rechtspositiereglement zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR), het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR) of de arbeidsvoorwaardenregelingen van provincies, gemeenten en waterschappen, wil dat akkoord alle betrokken ambtenaren in de sector binden. Harmonisatie van de arbeidsverhoudingen leidt tot een nieuwe structuur, waarbij bedrijfstak-CAO's worden afgesloten en de vertaalslag naar wettelijke regels – met het eigen wetgevingstraject – achterwege blijft (zie ook hoofdstuk 4).

Bij de overgang van het ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht is het uitgangspunt dat de af te sluiten bedrijfstak-CAO's dezelfde materiële waarde vertegenwoordigen als de bestaande regelingen. Dat betekent dat die regelingen - rekening houdend met wat al op grond van het arbeidsovereenkomstenrecht geldt - moeten worden vertaald naar bedrijfstak-CAO's. Deze conversie vergt meer dan een 'vertaling', het vraagt ook onderhandelingswerk van vakbonden en de werkgevers om de vertaling zo neutraal mogelijk te doen verlopen.

Naast de bedrijfstak-CAO zal de behoefte blijven bestaan om bedrijfsregelingen en personeelshandboeken te maken. Ook arbeidsorganisaties in de private sector hebben naast de CAO vaak een arbeidsreglement of personeelshandboek.

Kostenbepalende factoren

Bij de raming van de voor vertaling naar bedrijfstak-CAO's te maken kosten wordt een tweedeling gehanteerd:

- Voor elke bedrijfstak-CAO is een 'voorhoede' nodig die de huidige rechtspositionele context vertaalt naar de betreffende bedrijfstak-CAO;
- Binnen alle werkgevers wordt vervolgens een vertaalslag gemaakt naar de specifieke 'lokale' situatie waarbij, vanzelfsprekend, de CAO bindend is.

Als belangrijkste kostenbepalende factoren voor de introductie van bedrijfstak-CAO's kunnen de volgende factoren worden benoemd:

- Het aantal CAO's dat afgesloten dient te worden;
- De daarvoor vereiste inzet van medewerkers/onderhandelaars van de betreffende ministeries;
- De periode die nodig is om de CAO's aan te passen;
- De kosten die decentraal gemaakt moeten worden om bedrijfsregelingen en handboeken e.d. aan te passen, het zogenaamde doorvertalen van de CAO.

De overheid is opgedeeld in veertien sectoren. In scenario 1, met vanuit het perspectief van de overheid de hoogste kosten, is verondersteld dat twintig bedrijfstak-CAO's moeten worden afgesloten. In de vanuit kosten oogpunt meest gunstige situatie (scenario 3) geldt dat voor acht CAO's. Voor enkele sectoren, zoals bijvoorbeeld in het hoger beroepsonderwijs en in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, geldt momenteel al een CAO en daar hoeft dus niets meer te worden aangepast. In het meest waarschijnlijke scenario wordt van negen uitgegaan.

Verder is verondersteld dat voor het voor de eerste keer opstellen en uitonderhandelen van een nieuwe CAO 24 maanden nodig is.

De volledige reikwijdte van de operatie is nog niet helemaal te overzien. Het valt niet uit te sluiten dat op den duur (na de implementatiefase) meer CAO's gaan ontstaan. In de private sector is het aantal ondernemings-CAO's de laatste jaren gestegen. Grotere bedrijven willen zich soms ten aanzien van hun arbeidsvoorwaardenpakket onderscheiden van de bedrijfstak. Eenzelfde proces is bij de overheidswerkgevers niet ondenkbaar. Dit is ook de reden dat voor het aantal CAO's in scenario 1 wordt uitgegaan van twintig (bedrijfstak-)CAO's.

Berekening kostenpost

De hiervoor benoemde kostenbepalende factoren vormen de basis voor de hierna weergegeven berekening van de kostenpost “opstellen van bedrijfstak-CAO's”:

Tabel 3.3 Totale kosten CAO's € 3,9 tot 14,6 miljoen

Kosten opstellen CAO's	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal CAO's	20	9	8
Schaalbedrag per medewerker	121.862	121.862	121.862
Fte per jaar	3	2	2
Kosten per jaar	7.311.720	2.193.516	1.949.792
Doorlooptijd in jaren	2	2	2
Totaal (afgerond op 1.000)	14.623.000	4.387.000	3.900.000

Zowel voor als na een overgang van ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht wordt er over de arbeidsvoorwaarden op centraal niveau onderhandeld en worden vertaalslagen gemaakt. Dit zogenaamde ‘doorvertalen’ gebeurt op decentraal niveau in reglementen of handboeken. Voor alle duidelijkheid: het centrale akkoord, of in de nieuwe situatie de CAO, is en blijft bindend. Omdat deze werkzaamheden vergelijkbaar zijn voor en na de harmonisatie (zowel aan de kostenzijde van de KKBA als aan de batenzijde zouden zijn opgenomen) is in overleg met de klankbordgroep besloten zowel de kostenpost als de batenpost niet op te voeren. Wel is de verwachting dat bij de feitelijke overgang een extra inspanning noodzakelijk is. Daarnaast leidt de harmonisatie tot deregulering, oftewel minder vertaalslagen op ‘centraal- en/of sectorniveau’. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Wel is hier nog een kanttekening op zijn plaats. Experts hebben aangegeven dat het simpel één op één vertalen van rechtspositieregelingen naar CAO's niet mogelijk is. Over nieuwe teksten zal dan ook moeten worden onderhandeld. In de KKBA wordt verondersteld dat dit proces kostenneutraal verloopt. Zoals aangegeven bij de uitgangspunten: de waarde van arbeidsvoorwaarden blijft onveranderd. Dit laat onverlet dat binnen het totaalpakket de sociale partners tot een andere verdeling kunnen komen.

Raming van extra kosten

Het opstellen van bedrijfstak-CAO's zal worden uitgevoerd met behulp van de op dit moment beschikbare capaciteit. Dit onderzoek gaat ervan uit dat de te verrichten werkzaamheden grotendeels¹³ (75 procent in scenario 2) kunnen worden opgevangen door middel van een herprioritering binnen de huidige capaciteit en dat voor het resterende deel uitbreiding van formatie aan de orde is. Belangrijk argument hierbij is ook dat de wijze waarop de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren momenteel worden vastgelegd de gang van zaken in de private sector zo veel mogelijk nabootst. Hierdoor zal een feitelijke overgang minder belasting betekenen.

Tabel 3.4 Extra kosten CAO's € 0,8 tot 4,4 miljoen

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten opstellen CAO's	14.623.000	4.387.000	3.900.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	30%	25%	20%
Totaal extra kosten	4.386.900	1.096.750	780.000

Conclusies

- Voor het opstellen van de CAO's geldt, dat dit voor een belangrijk deel kan worden verricht met momenteel beschikbare capaciteit (uitgaande van 25 procent benodigde extra capaciteit in het middenscenario 2). De kosten komen hiermee op € 1,1 miljoen.

3.3 Vernieuwing administratieve organisatie

In het harmonisatieproces staat de overgang van de (eenzijdige) aanstelling naar de (tweezijdige) arbeidsovereenkomst centraal. Alle aanstellingsbesluiten moeten worden omgezet naar arbeidsovereenkomsten. Hier moeten ook inhoudelijke zaken worden aangepast; veelal wordt er in een arbeidsovereenkomst verwezen naar een bestaande CAO. In sommige gevallen zullen ook handboeken of andere decentrale regelingen worden aangepast. Uiteindelijk zal het salarisstrookje niet veranderen. Dezelfde bruto/netto bedragen worden weergegeven. Hoogstens zullen enkele tekstvelden en invoerschermen moeten worden aangepast. De KKBA gaat ervan uit dat dit onder de normale bedrijfsvoering valt.

Kostenbepalende factoren

Een belangrijke kostenfactor zou kunnen zijn het aantal nieuwe arbeidsovereenkomsten dat moet worden opgesteld. Zoals is weergegeven in paragraaf 2.2, bedraagt het totaal aantal overheidswerknemers in de relevante sectoren dat beschikt over een ambtelijke aanstelling, 590.000 personen (exclusief rechterlijke macht en Defensie).

De kosten voor het opstellen van de nieuwe arbeidsovereenkomsten liggen naar verwachting tussen € 1 en € 6 per ambtenaar. In het eerste geval wordt ervan uitgegaan dat de omzetting voor het zittende personeel bij wet wordt geregeld en dat het niet nodig is contracten op te stellen, te

¹³ Na discussie in de klankbordgroep en bestudering van de argumentatie van Koşer Kaya en Van Hijum in de memorie van toelichting is dit percentage naar beneden bijgesteld in vergelijking met de KKBA-2006.

drukken, op te sturen, te tekenen en te laten archiveren.¹⁴ Wel zal aan elke ambtenaar/werknemer bij overgang een begeleidende brief moeten worden gestuurd, inhoudende een herbevestiging van zijn positie onder het privaatrechtelijke systeem. In zowel scenario 3 (met vanuit overheids-oogpunt de laagste kosten) als het middenscenario 2 wordt ervan uitgegaan dat met het versturen van een begeleidende brief kan worden volstaan. Scenario 1 rekent met een kostenniveau van € 6 (€ 1 voor de begeleidende brief en € 5 voor het contract).¹⁵ Zoals aangegeven, waarschijnlijk worden voor de huidige medewerkers geen contracten opgesteld.

Verder moeten administratieve systemen worden aangepast. Een kostenbepalende factor is het aantal systemen en de vraag om welke systemen het gaat. In de KKBA 2006 is informatie ingewonnen. Vermoedelijk zijn de wijzigingen momenteel vergelijkbaar.

De verwachting is dat de wijzigingen niet zeer gecompliceerd zullen zijn of een hoge moeilijkheidsgraad hebben, maar dat er toch een aanzienlijk aantal mensuren mee gemoeid is (o.a. ook voor testen van de systemen en hun werking). Hiervan uitgaand was de verwachting in 2006 dat deze kostenpost kan oplopen tot circa € 350.000 à € 400.000 waarbij deze raming dan betrekking heeft op de voor de ministeries ingezette systemen. Omdat bij de ministeries circa 125.000 medewerkers in dienst zijn en het totaal aantal 'te harmoniseren' overheidswerknemers is geraamd op 590.000 personen, dient deze kostenpost naar rato te worden opgehoogd. De kosten dienen dan met een factor 5 te worden vermenigvuldigd omdat het aantal medewerkers van de ministeries circa 20 procent bedraagt van de overheidswerknemers die 'overgaan'.¹⁶

Verder is uit gesprekken met HBO-scholen duidelijk geworden dat de inspanningen die moeten worden geleverd door bijvoorbeeld personeelszaken (en/of boekhouder) daar onderschat zijn. Aangegeven is dat de inspanningen weliswaar binnen de normale bedrijfsvoering vallen en dat de overstap in één keer is gerealiseerd, maar dan nog bleek de operatie veel extra tijd te kosten. Dit kwam ook omdat iedereen eerst moest zijn ontslagen voordat een contract werd aangeboden. Op dit punt wijkt de situatie bij de HBO-scholen af van de voorliggende casus waarbij de overheidswerkgever dezelfde publiekrechtelijke rechtspersoon blijft. In het geval van de HBO's werd de werkgever juridisch een andere entiteit, namelijk een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Kosten bepalend voor dit onderdeel zijn het aantal P&O-ers en/of de administratieve ondersteuning. Op basis van beschikbare kengetallen van Berenschot en Ernst & Young is uitgegaan van de inschatting dat gemiddeld circa 2,4 procent van de formatie bestaat uit P&O-ers. In het meest ongunstige geval wordt verondersteld dat één persoon hier acht weken mee bezig is. In het meest gunstige geval is de klus in vier weken geklaard, maar waarschijnlijk vergt het een investering van zes weken. Hierin is ook opgenomen het aanpassen van handboeken en decentrale regelingen.

¹⁴ Bij wet zou collectief geregeld kunnen worden dat de wil van de overheidswerkgever in alle gevallen aanwezig is om de aanstelling om te zetten in een arbeidsovereenkomst onder gelijke condities. De wilsovereenstemming met de ambtenaar/werknemer wordt als rechtsvermoeden aangenomen, tenzij de ambtenaar uitdrukkelijk anders verklaart.

¹⁵ Dit is globale inschatting. Hierbij zijn papierkosten, opstellen en drukken, eventueel verzendkosten, handeling en archivering meegerekend.

¹⁶ Dit is een zeer grove indicatie die gebaseerd is op het aantal systemen per 1.000 werknemers bij het Rijk. Mogelijk bestaan er bij gemeenten of scholen relatief meer salaris- en personeelssystemen. Daartegenover staat dat er in het onderwijs al veel systemen zijn aangepast (70 procent van de werknemers valt onder BW) en wellicht mutaties hieruit zijn over te nemen. In een vervolg zou dit nader moeten worden uitgezocht. Aangezien het een grove inschatting betreft varieert ook de ophoogfactor tussen de scenario's.

De inhoud zal niet veranderen, hooguit - indien deze is opgenomen - de verwijzing naar bovenliggende regelingen.

Berekening van kostenpost

De hiervoor opgenomen kostenposten worden navolgend gekwantificeerd:

Tabel 3.5 Totale kosten administratieve organisatie € 100,4 tot 237,3 miljoen

Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal	590.000	590.000	590.000
Kosten per contract	6	1	1
Totaal (afgerond op 1.000)	3.540.000	590.000	590.000
Kosten aanpassen systemen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten voor aanpassing P-systemen rijk	500.000	400.000	350.000
Werknemers Rijk als % van geheel	15%	20%	25%
Kosten voor aanpassing hele overheid	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Werkzaamheden P&O			
Kosten administratieve organisatie	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal P&O-ers per 1.000 medewerkers	26	24	22
Aantal te harmoniseren medewerkers	590.000	590.000	590.000
Aantal P&O-ers	14.820	13.680	12.540
Fte per jaar	8/52	6/52	4/52
Schaalbedrag	100.536	100.536	100.536
Totaal (afgerond op 1.000)	237.265.000	164.260.000	100.381.000

Raming van extra kosten

Ten aanzien van de twee hiervoor beschreven kostenposten geldt dat de ene post, namelijk het aanpassen van systemen, voor het grootste deel leidt tot extra kosten in die zin dat de werkzaamheden niet binnen de normale bedrijfsvoering en met de huidige formatie zullen worden uitgevoerd.

Voor het aanpassen van de administratieve organisatie en de werkzaamheden die met name de P&O-functie daarvoor dient te verrichten geldt dit juist wel. Daarbij is verondersteld dat deze werkzaamheden voor 80 procent met de huidige capaciteit zullen worden uitgevoerd.

Tabel 3.6 Extra kosten administratieve organisatie € 15,0 tot 59,3 miljoen

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totale kosten voor werkzaamheden van P&O (afgerond op 1.000)	237.265.000	164.260.000	100.381.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	25%	20%	15%
Extra kosten (20%, de overige 80% valt binnen reguliere takenpakket)			
Totaal extra kosten (afgerond)	59.316.250	32.852.400	15.057.150

Conclusies

- De kosten voor vernieuwing van de administratieve organisatie worden uitgaande van de beschreven feitenbasis geraamd op tussen € 100,4 en 237,3 miljoen;
- Veruit het grootste deel van deze werkzaamheden kan echter worden opgevat als behorend bij het normale takenpakket van een P&O-er, zodat de extra kosten voor de overheid sterk afnemen en circa € 15,0 tot 59,3 miljoen bedragen;
- De kosten voor aanpassing van systemen, onder meer in de sfeer van salarissystemen en overige personeelssystemen, zijn daarbij vergeleken beperkt.

3.4 Implementatie, communicatie en voorlichting

Om de harmonisatie van de arbeidsverhoudingen van ambtenaren in goede banen te leiden en met name op het punt van communicatie en voorlichting voldoende slagkracht te ontwikkelen, wordt rekening gehouden met het instellen van een projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting. Verder is er voorlichtingsmateriaal nodig voor alle betrokkenen en dan met name voor alle ambtenaren¹⁷ die te maken krijgen met de harmonisatieslag. Het voorlichtingsprogramma bestaat met name uit het uitgeven van een voorlichtingsboekje voor ambtenaren en het organiseren van congressen en workshops.

Kostenbepalende factoren

De bepalende factoren voor het niveau van de aan de projectgroep verbonden kosten zijn met name:

- Samenstelling van de projectgroep, vooral wat betreft aantal projectgroepleden en het niveau in termen van salarisschalen;
- De vraag of de projectgroep de taak zelf uitvoert of daarbij extern ondersteund wordt;
- De duur van het project c.q. het implementatietraject.

De bandbreedte waartussen de kosten vanwege de projectgroep zich uiteindelijk zal bewegen is met redelijke precisie in kaart te brengen, althans met de huidige kennis en inschattingen. Hier is vooralsnog uitgegaan van een omvang van 7 à 8 leden van de projectgroep in het gunstige scenario en een totaal van 16 projectgroepleden in het ongunstige scenario. Vooral voor de helpdesk wordt een relatief zware taak verwacht (gemiddeld 1 vraag per 10 medewerkers). De kosten vanwege de projectgroep zullen naar verwachting tussen € 3,1 miljoen en € 8,1 miljoen bedragen. De belangrijkste verklaring voor deze bandbreedte is niet alleen het aantal projectgroepleden, maar ook de doorlooptijd (waarbij in het ongunstige scenario rekening is gehouden met één extra implementatiejaar).

De kosten vanwege een op te zetten communicatieprogramma zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de kosten voor een aan betrokken ambtenaren uit te delen voorlichtingsboekje. De kostenbepalende factoren zijn met name:

- Het aantal ambtenaren dat het boekje gaat ontvangen. Dit leidt tot 590.000 informatieboekjes;

¹⁷ Op de P&O-functie wordt afzonderlijk ingegaan in de volgende paragraaf.

- De kosten voor het uit te geven boekje dat aan de ambtenaren wordt uitgereikt, dit varieert van € 8 tot € 12.

Verder is verondersteld dat alle ambtenaren een CAO-boekje ontvangen. In het middenscenario kost een CAO-boekje zo'n € 10. Dit kan de volledige CAO zijn of een gepopulariseerde versie (waarbij de volledige CAO dan via websites voor de overheidswerknemers te vinden is). In scenario 1 is aangenomen dat de gemiddelde kosten van het CAO-boekje wat hoger zijn, namelijk € 12, en in scenario 3 dat de kosten gemiddeld wat lager zijn, namelijk € 8.

Verder is er een inschatting te maken van de kosten voor te organiseren voorlichtingsbijeenkomsten, congressen en workshops. In het meest ongunstige geval zijn twee bijeenkomsten per sector verondersteld (bij de start van het project) en elk jaar een congres om de voortgang te bespreken. De kosten worden geschat op circa € 50.000 voor zowel een congres als een (grootschalige) voorlichtingsbijeenkomst¹⁸. Deze kosten zijn dan inclusief voorbereidingskosten, huur van accommodatie en eventuele externe ondersteuning (sprekers, organisatie, et cetera). Navraag bij enkele organisaties die dergelijke bijeenkomsten organiseren, leidt tot het inzicht dat met betrekking tot de kosten voor een bijeenkomst in principe 'the sky the limit is', maar dat met het aangegeven kostenniveau het in ieder geval mogelijk is een professionele en goed voorbereide grootschalige bijeenkomst te beleggen.

Berekening van kostenpost

Tabel 3.7 Totale kosten projectgroep € 3,0 tot 8,0 miljoen

Kosten projectgroep	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal projectmedewerkers	3	2	2
Aantal helpdeskmedewerkers	2	1	1
Schaalbedrag projectmedewerkers	111.207	111.207	111.207
Aantal helpdeskmedewerkers	10	6	4
Schaalbedrag helpdesk	91.847	91.847	91.847
Leidinggevende (aantal medewerkers)	1	0,5	0,5
Schaalbedrag	141.786	141.786	141.786
	16	9,5	7,5
Kosten per jaar	1.616.291	955.596	771.902
Doorlooptijd in jaren	5	4	4
Totaal (afgerond op 1.000)	8.081.000	3.822.000	3.088.000

Tabel 3.8 Totale kosten voorlichtingsboekje € 4,7 tot 7,0 miljoen

Kosten voorlichting	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Werknemers met ambtelijke aanstelling	590.000	590.000	590.000
Kosten per voorlichtingsboekje	12	10	8
Totaal (afgerond op 1.000)	7.080.000	5.900.000	4.720.000

¹⁸ Voor een professionele spreker moet in Nederland worden gerekend met tussen de € 2.500 en € 7.500 per lezing (bron: Ben Tiggelaar & Company, bureau voor congresorganisaties met per jaar circa 100 seminars en dergelijke). De kosten zijn dan te zien als een optelsom van een beperkt aantal sprekers, zaalhuur en bijkomende kosten (aankondiging, publiciteit, uitnodigingen en dergelijke).

Tabel 3.9 Totale kosten CAO-boekje € 4,7 tot 7,0 miljoen

Kosten CAO-boekje	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Werknemers met ambtelijke aanstelling	590.000	590.000	590.000
Kosten per CAO-boekje	12	10	8
Totaal (afgerond op 1.000)	7.080.000	5.900.000	4.720.000

Tabel 3.10 Totale kosten voorlichtingsbijeenkomsten € 0,7 tot 1,6 miljoen

Kosten bijeenkomsten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Voorlichtingsbijeenkomsten	13	10	10
Aantal	2	1,5	1
Kosten per bijeenkomst	50.000	50.000	50.000
Congressen	1	1	1
Kosten per congres	5	4	3
Doorlooptijd in jaren	50.000	50.000	50.000
Totaal (afgerond op 1.000)	1.550.000	950.000	650.000

Raming van extra kosten

Alle hiervoor benoemde kostenposten zijn te zien als extra kosten in die zin dat het niet binnen de normale bedrijfsvoering valt van de overheid. De totale kosten vanwege de projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting lopen op tot circa € 16,5 miljoen in het middenscenario (scenario 2):

Tabel 3.11 Extra kosten implementatie, communicatie en voorlichting € 13,2 tot 23,8 miljoen

Kostensoorten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten projectgroep	8.081.000	3.822.000	3.088.000
Kosten voorlichtingsboekje	7.080.000	5.700.000	4.720.000
Kosten CAO-boekje	7.080.000	5.700.000	4.720.000
Kosten voorlichtingsbijeenkomsten	1.550.000	950.000	650.000
Percentage 'extra kosten	100%	100%	100%
Totaal extra kosten	23.791.000	16.478.000	13.178.000

Conclusies

- De totale kosten vanwege de projectgroep en bijkomende voorlichtingskosten lopen op tot tussen € 13,2 en 23,8 miljoen en deze kosten worden geheel gezien als 'extra kosten'.
- Wellicht is het niet noodzakelijk alle kosten te maken. Overwogen kan worden om geen bijeenkomsten te organiseren of de informatie in voorlichtingsboekje en CAO via bijvoorbeeld internet te laten verlopen. Ook kan gekozen worden voor een soberdere projectgroep.
- De aan de projectgroep implementatie en de gewenste communicatie en voorlichting verbonden kosten zijn weliswaar volledig als extra kosten te zien, maar in vergelijking tot overige kostenposten wel beperkt.

3.5 Opleidingskosten en (in)direct urenverlies

De harmonisatie van de arbeidsverhoudingen vergt belangrijke inspanningen van de P&O-functie van de betrokken overheidssectoren en bovendien dient het ambtelijk management te worden voorgelicht over de nieuwe arbeidsverhoudingen. De meeste ambtelijke leidinggevendenden zijn integraal manager en daarbij behoort ook dat de P-functie door de leidinggevende wordt beheerd. Verder is het noodzakelijk ook de ondernemingsraden (OR) en kaderleden van vakbonden te voorzien van informatie door middel van cursussen.

Ten behoeve van de opleiding van de P&O-ers, ambtelijk management, OR-en en vakbondskaderleden moet worden bepaald op welke wijze de opleiding wordt georganiseerd. Dit kan door de inzet van externe bureaus en adviseurs, maar ook (deels) door inzet van gespecialiseerde P&O-mensen binnen de overheid.

Kostenbepalende factoren

De belangrijkste kostenbepalende factoren zijn:

- De mate waarin voor de opleidingen externe bureaus en adviseurs worden ingezet dan wel een beroep wordt gedaan op specialistische kennis binnen de eigen overheidsgeledingen.
- De lengte van de opleiding in termen van cursusdagen of –dagdelen.
- Het tarief waartegen de opleidingen worden verzorgd door externen.
- Het aantal P&O-ers waarvoor cursussen aangeboden dienen te worden.
- De mate waarin de overheid (extra) meebetaalt aan opleidingen van vakbonden (en kaderleden).

Het aantal P&O-ers wordt geraamd op 14.160 personen. In scenario 1 is verondersteld dat 5 dagen cursus aan ruim 15.340 P&O-ers moet worden gegeven¹⁹ (bijvoorbeeld 3 cursusdagen en 2 terugkom dagen). De kosten van een cursusdag worden in dit scenario geschat op € 600. In het meest gunstige geval gaat het om 3 dagen cursus voor circa 12.980 P&O-ers voor ongeveer € 500 per dag. Dit kostenniveau ligt lager dan reguliere marktprijzen voor cursussen (die kunnen op circa € 800 gemiddeld worden geschat per dag), maar er zijn twee redenen om het kostenniveau neerwaarts bij te stellen:

- Het betreft een operatie waarbij grote inkoopvoordelen aanwezig zijn. Als extern cursussen worden ‘ingekocht’, dan kan dit tot forse kortingen op normale markttarieven leiden
- De cursussen kunnen gedeeltelijk door specialisten van de overheid zelf worden gegeven.

Verder is er een indicatie ontvangen van de dagprijs van een cursus voor P&O-ers van een universiteit. Deze indicatie is erop gebaseerd dat een 4-daagse cursus (24 uur) voldoende zou moeten

¹⁹ Bij een voormalig gemeentelijk bedrijfsonderdeel geeft de P&O-manager aan dat er geen sprake was van cursussen. “Met vallen en opstaan is de specifieke kennis werkende weg eigen gemaakt. De doorsnee HBO-personeelswerker moet dit snel op kunnen pakken, ook al omdat indien men overstapt als P&O-er naar een andere organisatie met een afwijkende CAO er ook moet worden ingewerkt in nieuwe omstandigheden.” Voor een deel behoort het op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de arbeidsrechtelijke positie van de organisatie bij het reguliere werk van een P&O-medewerker.

zijn om de personeelsjuristen volledig bijgeschoold te krijgen en dat bij een minimale deelname van 20 personen de dagprijs dan circa € 600 bedraagt. Omdat dit een eerste indicatie is en een eventuele aanvraag grote aantallen cursisten betreft, is de verwachting dat op dit dagtarief nog enige korting mogelijk is.

Naast de opleiding voor P&O-ers moeten er ook opleidingen voor managers, OR-leden en vakbondskaderleden komen. Ook voor deze groepen is een inschatting gemaakt van het aantal cursisten en de benodigde opleiding (zie de tabel met scenario's). Bij de schatting van het aantal managers bij de overheid is een gemiddelde 'span of control' per manager van 10 medewerkers verondersteld (dit betekent dat hoger en middenmanagement worden meegeteld). Voor de gemiddelde kosten per cursus geldt hetzelfde als hiervoor is gesteld ten aanzien van cursussen voor de P&O-ers.

Mogelijk zijn de werkelijke kosten hoger indien rekening gehouden wordt met mogelijk urenverlies. In het middenscenario is uitgegaan van een verlies van meer dan 150.000 dagen.

Tot slot is geïnventariseerd welke kosten verbonden zijn aan het urenverlies dat ontstaat vanwege werkoverleg. Indien wordt gerekend met 2 uur werkoverleg over de harmonisatie voor elke medewerker (voor zover deze over een ambtelijke aanstelling beschikt), dan zijn daarmee kosten gemoeid ten bedrage van circa € 40 miljoen.

Berekening van kostenposten

De kosten vanwege de te organiseren opleidingen en cursussen zijn als volgt geraamd.

Tabel 3.12 Opleidingskosten €19,1 tot 78,4 miljoen

Kosten voor opleiding P&O-ers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	5	4	3
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal P&O-ers per 1.000 medewerkers	26	24	22
Aantal te harmoniseren medewerkers	590.000	590.000	590.000
Aantal P&O-ers	14.820	13.680	12.540
Aandeel op cursus ²⁰	40%	30%	20%
Totaal (afgerond op 1.000)	18.408.000	9.346.000	3.894.000

Kosten voor opleiding managers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	1	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal managers per 1.000 medewerkers	110	100	90
Aantal te harmoniseren medewerkers	590.000	590.000	590.000
Aantal managers	64.900	59.000	53.100
Totaal (afgerond op 1.000)	38.940.000	32.450.000	13.275.000

²⁰ In de KKBA uit 2006 is verondersteld dat alle P&O-ers, ongeacht hun specifieke takenpakket, een uitgebreide cursus volgen. Naar het oordeel van de begeleidingscommissie moet in het huidige tijdsgewricht met financiële krapte en bezuinigingen de relevantie van een uitgebreide cursus van persoon tot persoon worden gezien en moet meer rekening worden gehouden met de mogelijkheid van 'training on the job'. Zij hecht er daarom aan dat bij het aantal P&O-ers dat een uitgebreide cursus volgt, wordt uitgegaan van een bandbreedte van 20, 30 en 40 procent van het totaal aantal P&O-ers.

Kosten voor opleiding OR-leden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	2	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal OR-leden (schatting KKBA 2006)	12.000	11.000	10.000
Aandeel op cursus ²¹	40%	30%	20%
Totaal (afgerond op 1.000)	5.760.000	1.815.000	500.000

Kosten voor opleiding kaderleden vakbonden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	2	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal Kaderleden/bestuurders (schatting KKBA 2006)	32.000	30.000	28.000
Aandeel op cursus	40%	30%	20%
Totaal (afgerond op 1.000)	15.360.000	4.950.000	1.400.000

De bovengenoemde kosten vanwege opleidingsactiviteiten zijn alle te zien als volledig ‘extra kosten’ vanwege de harmonisatie.

Dit is anders ten aanzien van het urenverlies dat wordt geleden vanwege de opleidingsactiviteiten en het noodzakelijke interne werkoverleg over de harmonisatie. Dit onderzoek gaat ervan uit dat deze activiteiten voor gemiddeld 10 procent (middenscenario 2) te zien zijn als ‘extra kosten’. Allereerst is weergegeven het urenverlies vanwege de noodzakelijke opleidingsactiviteiten. Het gaat om P&O, managers, OR-leden en kaderleden:

Tabel 3.13 Totale kosten urenverlies opleidingen € 10,3 tot 35,3 miljoen

Kosten urenverlies opleidingen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	130.780	88.292	38.138
Loonkosten per dag	270	270	270
Totaal (afgerond op 1.000)	35.311.000	23.839.000	10.297.000

Het urenverlies voor het gewenste werkoverleg met alle betrokken ambtenaren wordt als volgt geraamd:

Tabel 3.14 Totale kosten urenverlies werkoverleg € 39,8 miljoen

Kosten urenverlies toelichting harmonisatie aan medewerkers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal medewerkers	590.000	590.000	590.000
Loonkosten per uur (DAR-gemiddeld)	33,75	33,75	33,75
Gemiddeld werkoverleg in uren	2	2	2
Totaal (afgerond op 1.000)	39.825.000	39.825.000	39.825.000

Mate waarin kosten projectgerelateerd zijn

De kosten vanwege de cursussen zijn volledig projectgerelateerd. Dit ligt, zoals gesteld, anders voor de kosten vanwege het urenverlies door werkoverleg en cursusactiviteiten. Deze activiteiten worden geacht grotendeels binnen de reguliere formatie te worden opgevangen c.q. te behoren tot de normale werklust. Voor deze laatste twee kostenposten is verondersteld dat in het

²¹ Voor OR-leden en kaderleden wordt vergelijkbaar met P&O verwacht dat niet ieder OR-lid of kaderlid een cursus volgt.

middenscenario 2 slechts 5 procent van de daarmee gepaard gaande kosten te zien zijn als ‘extra kosten’ (scenario 1 gaat uit van 10 procent, scenario 3 van 0 procent).

Tabel 3.15 Extra kosten opleidingen en werkoverleg € 19,6 tot 88,0 miljoen

Kosten vanwege opleidingsactiviteiten en urenverlies	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten voor opleidingsactiviteiten	80.448.000	49.749.000	19.639.000
Percentage ‘extra kosten’	100%	100%	100%
Extra kosten	80.448.000	49.749.000	19.639.000
Kosten urenverlies (opleidingen en werkoverleg)	75.136.000	63.664.000	50.122.000
Percentage ‘extra kosten’	10%	5%	0%
Extra kosten	7.513.600	3.183.200	0
Totaal extra kosten	87.961.600	52.932.200	19.639.000

Conclusies

- De kosten vanwege cursussen, inclusief daarmee gepaard gaand urenverlies, lopen op tot circa € 53,0 miljoen in het middenscenario en kunnen in de ordegrrootte van € 88,0 miljoen uitkomen in scenario 1. Hieronder zijn tevens de opleidingskosten van vakbondskaderleden begrepen;
- De te maken kosten vanwege opleidingen zijn bovendien volledig te zien als ‘extra’ omdat ze leiden tot extra kosten voor de overheid;
- Het urenverlies dat ontstaat door de cursussen dan wel door intern werkoverleg, zal grotendeels naar verwachting niet leiden tot extra inhuur van menskracht door de overheid ter compensatie.

3.6 Overige kosten vakbonden

In de vorige paragraaf is ingegaan op de opleidingskosten van vakbondskaderleden. Vakbonden hebben daarnaast nog andere opleidingskosten. Het gaat hierbij om vakbondsconsulenten en sociaal-juridische medewerkers en regiobestuurders. Vakbondsconsulenten worden ingezet voor de eerste lijn individuele dienstverlening. De inschatting is dat in de opleiding ongeveer twee dagen aan dit onderdeel (extra) zullen moeten worden besteed. In het totaal gaat het om ongeveer 760 vakbondsconsulenten (zie scenario 2; in scenario 1 en 3 zijn het aantal cursusdagen, het dagtarief en het aantal consulenten gevarieerd).

Tabel 3.16 Kosten opleidingen vakbondsconsulenten € 0,4 tot 1,4 miljoen

Kosten voor opleiding vakbondsconsulenten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	3	2	1
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal vakbondsconsulenten ²²	800	760	720
Totaal (afgerond op 1.000)	1.440.000	836.000	360.000

²² Op basis van informatie van ACOP FNV.

Voor de regiobestuurders en sociaal-juridische medewerkers is een opleidingstraject verondersteld dat vergelijkbaar is met de P&O-ers. Dit betekent een scholing van drie, vier of vijf dagen voor 160 medewerkers (in scenario 2).

Tabel 3.17 Kosten opleidingen bestuurders en consultants € 0,2 tot 0,5 miljoen

Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	5	4	3
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders ²³	180	160	140
Totaal (afgerond op 1.000)	540.000	352.000	210.000

Vakbonden maken daarnaast nog andere kosten. Het gaat hierbij onder andere om het (1) aanpassen van statuten, (2) begeleiding van eerste CAO-trajecten, (3) een opleiding voor eerste- en tweedelijns dienstverlening, opleidingen voor juristen en (4) een te verwachten toestroom van vragen.²⁴

De statuten van twee centrales/bonden (AC en CMHF) moeten veranderen omdat zij nog niet statutair bevoegd zijn CAO's af te sluiten. De Wet op de CAO vereist dit wel. Bij de AC gaat het om 25 (van de 27 aangesloten verenigingen) en bij CMHF zijn het er 30.

Het voorlichten van leden en het onderhandelen over de CAO behoort in eerste instantie tot het reguliere vakbondswerk. Echter in het geval van de harmonisatie zal de overstap naar een bedrijfstak-CAO als apart traject gaan gelden. De verwachting is dat dit een investering van een halfjaar per CAO betekent. Daarmee komen de kosten uit op € 452 duizend.²⁵

Verder zullen de bonden juristen moeten bijscholen en de dienstverlening aanpassen. Het gaat hier vooral om bonden die geen of nauwelijks ervaring hebben met de marktsector c.q. het BW. Daarnaast zal de helpdesk moeten worden ingelicht en is het te verwachten dat leden bonden gaan bellen met vragen en voor advies. Indien 15 procent om advies aanklopt dan leidt dat tot ongeveer 45.000 aanvragen. Deze kosten (€ 2,0 miljoen) zijn weliswaar vergeleken met overige kostenposten niet zeer substantieel, maar voor de vakbonden zelf uiteraard wel van belang.

De centrales ontvangen momenteel subsidie (€ 1,6 miljoen) van de overheid als werkgever. Dit ter ondersteuning van onder meer scholings- en vormingswerk (circulaire AB82/u1164 BZK, 21 juni 1982). Niet uitgesloten wordt dat de overheid de kosten van vakbonden schaaft onder het reguliere subsidiebedrag. Hierdoor zouden de kosten voor de KKBA lager uitvallen dan hier berekend.

De overige kosten voor vakbonden zijn in de volgende tabel op een rij gezet:

²³ Op basis van informatie van ACOP FNV.

²⁴ Verondersteld is dat geen nieuwe arbeidscontracten worden opgesteld. Indien de overgang niet per wet plaatsvindt maar door middel een nieuw contract dan verwachten de vakbonden dat leden zullen aankloppen om de contracten te verifiëren. De mogelijke kosten hiervan zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat nu alleen om vragen van/advies aan leden.

²⁵ In scenario 2: (9 CAO's * € 85.922 * (26/52)). In scenario 1 is het uitgangspunt 20 CAO's en in scenario 3 8.

Tabel 3.18 Totale overige kosten voor vakbonden € 2,0 tot 2,5 miljoen

Overige kosten voor vakbonden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aanpassen statuten	201.072	201.072	201.072
Begeleiding eerste CAO's en terugkoppeling leden	1.005.360	452.412	402.144
Opleiding voor eerstelijns en tweedelijns dienstverlening	200.000	200.000	200.000
Opleiding helpdesk	20.000	55.000	108.000
Opleiding juristen	200.000	200.000	200.000
Extra vragen over overgang	860.753	860.753	860.753
Totaal (afgerond op 1.000)	2.487.000	1.969.000	1.972.000

3.7 Totale kosten

Indien alle hiervoor gepresenteerde kostenposten worden gesommeerd, leidt dit tot een totaal niveau van (incidentele) kosten dat oploopt tot circa € 306,4 miljoen in het middenscenario. In scenario 3, dat vanuit kosten oogpunt voor de overheid het meest gunstig is, bedragen de totale kosten alsnog € 193,6 miljoen en in scenario 1 lopen de kosten op tot € 446,6 miljoen:

Tabel 3.19 Totale kosten € 193,6 tot 446,6 miljoen

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal kosten voor correctie	446.569.000	306.362.000	193.560.000

Zoals hiervoor bij de beschrijving van de kostenposten is gesteld, leiden echter niet alle kostenposten ook daadwerkelijk tot 'extra kosten' voor de overheid. Voor een deel zullen extra werkzaamheden van P&O-ers of wetgevingsjuristen, bijvoorbeeld, vanwege de harmonisatie mogelijk worden doordat zij op andere activiteiten minder accent leggen.

Navolgend is hiervoor gecorrigeerd, door voor elke kostenpost aan te geven voor welk deel van de kosten er sprake is van daadwerkelijke extra kosten voor de overheid die dus niet door de huidige formatieve capaciteit kunnen worden opgevangen en/of niet kunnen worden gezien als behorend bij het reguliere bedrijfsvoeringsproces van de overheid.

Tabel 3.20 Extra kosten € 53,0 tot 186,3 miljoen

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totale kosten na correctie	186.302.250	108.646.150	52.972.850

Wat bepaalt de gevoeligheid van de kosten

Zoals al is benadrukt, zijn de uitkomsten van de kostenanalyse sterk afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen en gebruikte ramingen van de afzonderlijke posten. In dit hoofdstuk is een eerste gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, in die zin dat via de constructie en presentatie van drie scenario's de bandbreedte van de kosten in kaart is gebracht.

Binnen deze bandbreedte heeft de overheid een groot aantal keuzes, die een effect hebben op de kosten. De belangrijkste keuzes zijn:

- De inspanning die overheden, OR-en en vakbonden plegen om medewerkers waar nodig bij te scholen en op te leiden. De kosten kunnen op dit vlak worden beperkt door geza-

menlijke inkoop en/of organisatie van cursussen. Maar hier kan ook worden gedacht aan een soberder opleidingsaanbod;

- Het percentage van de te maken kosten dat daadwerkelijk resulteert in hogere uitgaven door de overheid ('extra kosten'). Met betrekking tot de kosten die gemaakt worden door P&O-ers om de administratieve organisatie aan te passen, is als veronderstelling gehanteerd (in middenscenario 2) dat 20 procent van de te hieraan te besteden tijd resulteert in extra formatieve capaciteit of inhuur en dus extra kosten. De overige 80 procent van de werkzaamheden worden verondersteld door de huidige formatie te kunnen worden opgepakt. Indien ervan wordt uitgegaan dat alle inspanningen binnen de huidige formatieve kaders opgepakt kunnen worden, dan levert dit een besparing op de initiële investeringskosten op.

4 Uitwerking baten

Belangrijke baten van harmonisering zijn besparingen op rechtszaken en ontslagvergoedingen; en het vervallen van kosten die nu bij gemeenten, provincies en waterschappen worden gemaakt om (gewijzigde) arbeidsvoorwaarden om te zetten in rechtspositieregelingen. De totale berekende baten zijn € 6,6 tot 21,9 miljoen per jaar. Daarnaast is een beperkte stijging van de arbeidsproductiviteit aannemelijk, maar dat effect is onzeker.

In dit hoofdstuk worden de te verwachten baten die in hoofdstuk 2 zijn benoemd, nader onderzocht. Per batenpost worden wederom drie scenario's uitgewerkt.

4.1 Technische vertaalslagen

Willen individuele ambtenaren rechten kunnen ontleen aan een arbeidsvoorwaardenakkoord (tussen werkgevers en werknemers) dan moeten er eerst diverse vertaalslagen worden gemaakt. De centrale afspraken moeten worden vertaald naar de desbetreffende rechtspositieregelingen (zoals ARAR e.d.). Aan de vertaling in regelgeving is een op het akkoord volgend wetgevingstraject verbonden, waarvan advisering door de Raad van State deel uitmaakt. Dit wetgevingstraject voor Rijk, Politie en Onderwijs (afhankelijk van het alternatief 1a of 1b ook Defensie) zal in een nieuwe situatie vervallen. CAO-afspraken zullen dan onmiddellijk tussen partijen gelden en van toepassing zijn op alle werknemers.²⁶ Aangezien een vertaling naar een rechtspositieregeling in een geharmoniseerde situatie niet meer nodig is, levert dit baten op.

De aanpassingen bij provincies, gemeenten en waterschappen zijn veelal eenvoudiger. De belasting is minder maar er zal op meer plaatsen – gezien het aantal gemeenten, provincies en waterschappen – een aanpassing moeten worden gemaakt.

Belangrijk is nog te vermelden dat deze vertaalslagen niet alleen werkzaamheden vereenvoudigen en daardoor geld opleveren maar ook een moeilijk in geld uit te drukken tijdswinst opleveren.

Naast het vertalen van centrale akkoorden naar regelgeving vinden er op dit moment ook vertaalslagen plaats van algemene wetgevingstrajecten naar rechtspositieregelingen. Dit is niet alleen om de lagere regelgeving (de rechtspositieregelingen) in overeenstemming te brengen met de hogere, maar ook om de regels die voor alle werknemers gelden tevens te laten gelden voor ambtenaren. Bij een overstap van het ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht zijn deze vertaalslagen met hun wetgevingstraject grotendeels overbodig. De harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren leidt in deze zin tot deregulering.²⁷

²⁶ Het (eventueel) algemeen verbindend verklaren van de CAO zal bij de overheidssectoren naar alle waarschijnlijkheid geen grote problemen opleveren. Als alle werkgevers vertegenwoordigd zijn in de onderhandelingen is het zelfs overbodig om een algemeen verbindend verklaring aan te vragen. In dat geval zijn de CAO-afspraken sowieso voor alle werknemers van toepassing.

²⁷ Opgemerkt moet nog worden dat niet alle experts het over deze batenpost eens zijn. Zie bijvoorbeeld de bijdrage van prof. Mr. C.R. Niessen in: L.C.J. Sprengers ed. (2005) *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag. Hij verwacht juist meer regels in plaats van minder.

Verder blijft het aannemelijk dat CAO-afspraken worden doorvertaald in (achterliggende) reglementen (op organisatieniveau). Omdat vergelijkbare werkzaamheden ook op dit moment plaatsvinden en zowel aan de kostenzijde van de KKBA als de batenzijde zouden zijn opgenomen (en de daaraan verbonden kosten de facto tegen elkaar zouden wegvallen), is besloten zowel deze kostenpost als batenpost niet op te voeren.

Batenbepalende factoren

De KKBA onderscheidt vier situaties²⁸:

1. Gevolgen van algemene wetgeving voor rechtspositiebesluiten (3 sectoren, 4 mensweken, één keer per 2 jaar);
2. Gevolgen van algemene wetgeving voor gemeenten, provincies en waterschappen (400 à 450 aanpassingen, 2 mensweken, één keer per 2 jaar);
3. Gevolgen van arbeidsvoorwaardenakkoorden voor rechtspositiebesluiten (3 sectoren, 4 mensweken, één keer per 2 jaar);
4. Gevolgen van arbeidsvoorwaardenakkoorden, of in de geharmoniseerde situatie CAO's, voor gemeenten, provincies en waterschappen en andere decentrale organisaties (assumptie: voor en na harmonisatie vergelijkbaar).

Bij een vertaalslag voor gemeenten, provincies en waterschappen hoeft men meestal niet helemaal vanaf nul te beginnen. De circa 418 gemeenten in Nederland maken allemaal vertaalslagen, maar gebruiken ook elkaars teksten. In scenario 1 is uitgegaan van 2 mensweken en (gemiddeld) 350 vertaalslagen per 2 jaar; in het vanuit oogpunt van baten meest gunstige derde scenario van 500 vertaalslagen (en wederom 2 mensweken).

²⁸ Deze omschrijvingen zijn tot stand gekomen in overleg met het ministerie van BZK.

Tabel 4.1 Baten door vervallen van kosten technische vertaalslagen

Ad 1: Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van wetswijziging	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal vertaalslagen/regelingen	3	3	3
Schaalbedrag per medewerker	111.207	111.207	111.207
Fte per jaar	3/52	1/13	5/52
Baten per jaar	19.247	25.663	32.079
Aantal keer per jaar	0,5	0,5	0,5
Totaal (afgerond op 1.000)	10.000	13.000	16.000

Ad 2: Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetswijziging	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal aanpassingen	400	500	600
Schaalbedrag per medewerker	111.207	111.207	111.207
Fte per jaar	0,04	0,04	0,04
Baten per jaar	1.710.877	2.138.596	2.566.315
Aantal keer per jaar	0,50	0,50	0,50
Totaal (afgerond op 1.000)	855.000	1.069.000	1.283.000

Ad 3: Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal vertaalslagen/regelingen	3	3	3
Schaalbedrag per medewerker	111.207	111.207	111.207
Fte per jaar	3/52	1/13	5/52
Baten per jaar	19.247	25.663	32.079
Aantal per jaar (arbeidsvoorwaardenakkoord of algemene wet)	0,5	0,5	0,5
Totaal (afgerond op 1.000)	10.000	13.000	16.000

4.2 Belasting bezwarencommissies

In de praktijk is een belangrijk onderdeel van de bestuursrechtelijke procedure de interne bezwarenprocedure die aan rechterlijke toetsing voorafgaat. Voor de KKBA is aangenomen dat er een interne procedure blijft die wordt neergelegd in CAO's. Dit betekent dat de harmonisatie geen direct effect heeft op de belasting van bezwarencommissies. Deze post wordt daarom (vooralsnog) op nul gezet. De reden dat de post hier is genoemd is dat de definitieve rechtsgang nog niet is vastgelegd.

4.3 Belasting rechtspraak

Als een overheidswerkgever momenteel iemand ontslaat is er rechtsbescherming in de vorm van bezwaar, beroep en hoger beroep. Het gaat om een 'drietrapsraket' met een bezwarencommissie, de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep. Het privaatrechtelijke arbeidsrecht kent andere procedures. Ondanks dat de verschillen tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht zijn verminderd, is een algemene perceptie dat kantonrechters hun rol van pragmatische probleemplosser in

arbeidsgeschillen beter kunnen spelen omdat zij niet, zoals de ambtenarenrechtshouders, “gehinderd” worden door het bestuursprocesrecht.²⁹

In de KKBA 2006 stond de verminderde belasting van de rechtspraak als gevolg van de harmonisatie centraal. Hierbij is verwezen naar de verschillen tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht. Dit leidt tot verschillen in: procedure, duur, bezwaar en de daarmee samenhangende kosten. Voor de huidige KKBA is een verfijning gewenst.

Batenbepalende factoren rechtspraak

De belangrijkste batenbepalende factoren zijn:

- Het aantal ambtenarenzaken dat jaarlijks bij de sector bestuursrecht van de rechtbanken instroomt;
- De besparing per zaak bij een vergelijking tussen de kantonrechter en de bestuursrechter.

De Raad voor de Rechtspraak heeft 16 februari 2011 een advies uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel van Koşer Kaya en Van Hijum. De Raad becijfert de netto besparing op de werklust van € 1,7 miljoen in jaar 1 tot € 4,0 miljoen in jaar 5 (na invoering). Hierbij wordt rekening gehouden met een ‘prijseffect’: een zogenaamde gemiddelde toename van de bewerkelijkheid per zaak. Een gemiddelde ambtenarenzaak zal straks bij de kantonrechter bewerkelijker zijn dan de gemiddelde arbeidszaak nu. De Raad veronderstelt derhalve een 20 procent toename in behandeltijd. Dit is echter nog onzeker, zonder deze correctie komt de Raad op een netto besparing van € 4,5 miljoen in jaar 1 tot € 5,8 miljoen in jaar 5.

De belangrijkste aannames op een rij:

- Jaarlijks 2.500 ambtenarenzaken bij bestuursrechter en 900 zaken CRvB (totaal incl. leden rechterlijke macht);
- 85 tot 90 procent valt onder de doelgroep Koşer Kaya en Van Hijum;
- Verondersteld wordt een toename van het aantal zaken door een ‘zwakker’ filter en ‘aanzuigende’ werking: iets meer dan een verdubbeling;
- Er zal een afname plaatsvinden van het aantal zaken door de UWV-route: niet alle zaken gaan naar het kantongerecht;
- Het appelpercentage is nu 40 procent. Dit zal naar verwachting dalen naar 10 procent in vijf jaar. Ter vergelijking: bij het kantongerecht is het appelpercentage momenteel 4 procent;
- Een verandering van de zaakswaarde en de zogenaamde assortimentenmix (van het kantongerecht) leiden tot een stijging van de gemiddelde prijs van rechtszaken tot 20 procent.

De veronderstelling dat het aantal zaken verdubbelt is ook op basis van ander onderzoek te onderbouwen:

- Volgens een studie van SEO is de kans op instroom in de WW bij sectoren onder het ambtelijk ontslagrecht 27,5 procent lager dan bij sectoren onder het privaatrechtelijk ontslagrecht (Heyma *et al.* 2009).³⁰ Heyma *et al.* berekenen een autonome daling van de

²⁹ SMA september 2005, “Deze maand”, T. van Peijpe. Zo ook themasessie Rechtsbescherming en Ontslagrecht in *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag (2005), red. prof. mr. L.C.J. Sprengers.

³⁰ Heyma, A., S. van der Werff, C. Tempelman, C. van Klaveren & J. Theeuwes (2009). *Gevolgen eigenrisicodragen WW en ambtelijk ontslagrecht bij overheid en onderwijs*. SEO Rapport 2008-81, Amsterdam.

ontslagkans van 1,2 procent per jaar naar 0,9 procent. Dit is de kans op instroom in de WW binnen twee jaar na de start van de baan. Er zijn op dit punt geen opvallende verschillen tussen overheidssectoren (openbaar bestuur, veiligheid en onderwijs). Op basis van deze cijfers leidt dit al snel tot een stijging van het aantal ontslagen per jaar met $(1/(1-0,275))=38$ procent.

De baten voor de rechtspraak lopen op tot 4 miljoen in 5 jaar. Scenario 1 en 3 hanteren een marge van 10 procent.

Tabel 4.2 Besparing op rechtszaken circa € 4 miljoen per jaar

Baten rechtspraak na 4 jaar	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Besparing inclusief correctie met marge 10%.			
op basis van Raad voor de Rechtspraak	3.600.000	4.000.000	4.400.000
Totaal (afgerond op 1.000)	3.600.000	4.000.000	4.400.000

4.4 Ontslageffecten

Voor het bepalen van de mogelijke baten die samenhangen met het ontslagproces zijn de volgende factoren bekeken.

- Administratieve en juridische kosten van ontslag voor de organisatie (ofwel de overheid als werkgever);
- Kosten van improductiviteit tijdens of vanwege het ontslagproces;
- Ontslagvergoedingen voor vertrekkende functionarissen;
- Eigenrisicodragen WW.

Administratieve en juridische kosten van ontslag

In de totstandkoming van een beëindiging van een arbeidsrelatie worden verschillende fasen onderscheiden (zie Knecht & Tros, 2007). In de voorfase en procedurefase worden kosten gemaakt voor dossieropbouw, ingang zetten van de procedure en kosten van improductiviteit van bijv. de manager van de persoon die ontslag is aangezegd. Knecht (2007) heeft een aparte analyse gemaakt van de (semi)overheid.

- De (totale) administratieve en juridische kosten van alle sectoren tezamen worden geschat op € 2.500 per functionaris;
- Voor de overheid (decentraal) en het onderwijs berekent Knecht (2007) op basis van zijn onderzoek € 3.300 aan kosten;
- Over andere sectoren binnen de overheid zijn geen gegevens bekend.

Op basis hiervan veronderstelt de KKBA dat een afname van administratieve en juridische kosten mogelijk is. De procedure kan worden verkort, hetgeen de kosten zal verlagen. De KKBA veronderstelt een daling van € 100 in scenario 1 tot € 300 in scenario 3 (maximaal 10 procent).

De administratieve en juridische kosten 'groeien' aldus naar het niveau van het particuliere bedrijfsleven maar bereiken dit voornamelijk niet.

Kosten van improductiviteit

Onder improductiviteitskosten wordt verstaan de doorbetaling van salaris gedurende een periode dat een functionaris niet meer feitelijk werkzaam is (dit gaat een stap verder dan de improductiviteit van leidinggevend en personeelsfunctionarissen gedurende het traject). Het gemiddelde bij de overheid (decentraal) en het onderwijs is drie à zes maanden langer dan in de marktsector (Knegt 2007, p.9).

- De (totale) improductiviteitskosten van alle sectoren tezamen worden door Knegt (2007) geschat op € 6.800 per functionaris;
- Voor de overheid (decentraal) en het onderwijs komt Knegt (2007) uit op € 13.300;
- Over andere sectoren binnen de overheid zijn geen gegevens bekend.

Op basis hiervan veronderstelt de KKBA dat een afname van improductiviteit van vertrekkende werknemers mogelijk is. Een kortere duur van de procedure vertaalt zich in minder kosten door improductiviteit. Er is uitgegaan van een daling van € 1.000 in scenario 1 tot € 2.500 in scenario 3 (tot maximaal 20 procent). Het huidige verschil (€ 13.300 versus € 6.800) is aanzienlijk. De vraag is echter of in alle overheidssectoren het verschil zodanig groot is. Ook is de verwachting niet dat de kloof volledig wordt gedicht.

Ontslagvergoedingen van vertrekkende functionarissen

Volgens Knegt (2007) wordt in ongeveer twee op de vijf gevallen een eenmalig bedrag toegekend. Voor ambtenaren is overigens volgens de klankbordgroep zelden sprake van een eenmalige vergoeding (tenzij er sprake is van een artikel 99 procedure). De bedragen verschillen verder aanzienlijk per deelsector. Om een vergelijking met de markt te maken wordt een gewogen aantal dienstjaren en het maandsalaris inclusief dertiende maand en vakantiegeld meegenomen. Hierbij zijn twee constatering van belang: (1) de gemiddelde diensttijd bij de overheid is langer dan in de private sector, (2) bij de overheid wordt een ander systeem van anciënniteit gehanteerd, waarin de duur van de verschillende dienstverbanden cumuleert. Dit maakt een vergelijking moeilijk.

- De (totale) ontslagvergoeding voor de private sector wordt door Knegt (2007) geschat op € 6.000 per functionaris;
- Voor de overheid (decentraal) en het onderwijs berekent Knegt (2007) € 16.700;
- Over andere sectoren binnen de overheid zijn geen gegevens bekend.

Ook hier is voor de KKBA verondersteld dat een daling van de kosten mogelijk is (tot maximaal 20 procent). In een nieuw systeem zullen ook de ontslagvergoedingen meer met de markt meebewegen. Dit betekent dat (afgerond) rekening wordt gehouden met een baat van € 1.000, € 2.000 of € 3.000.

Eigenrisicodragen WW: correctie voor (structureel) WW deel

Aan de verlaging (baten) van de ontslagkosten zit ook een keerzijde die in de huidige KKBA is meegenomen. Sectoren onder het ambtelijk ontslagrecht hebben, zoals eerder al vermeld, een lagere instroom in de WW dan sectoren onder privaat rechtelijk ontslagrecht. De kans op instroom in de WW bij sectoren onder het ambtelijk ontslagrecht ligt 27,5 procent lager dan bij sectoren onder het privaatrechtelijk ontslagrecht. Overheidswerkgevers investeren eerder 'in werk naar werk' oplossingen (Heyma *et al.*, 2009).

Het eerder onderzoek van Knegt (2007) houdt – voor zover op basis van de rapportage kan worden vastgesteld – geen rekening met het eigenrisicodragerschap. Bij de hiervoor genoemde ontslagvergoedingen (zoals reeds besproken) gaat het om een optelsom van:

1. eenmalige bedragen;
2. aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen;
3. aanvullingen op pensioenen;
4. vergoedingen voor outplacement en scholing;
5. andere vergoedingen, zoals het gedurende enige tijd doorbetalen van salaris (gecorrigeerd voor de salariskosten voor niet gewerkte dagen die in andere kostenindexen zijn opgenomen), aanvullingen op werkloosheidsuitkeringen of op een voortijdige uittredingsregeling, of vergoedingen die voortvloeien uit een door de werknemer ingezette juridische procedure (bijvoorbeeld wegens 'kennelijk onredelijk ontslag').

De WW-lasten bedragen voor de overheid 0,5 procent van de loonsom. In de markt is dit 1,5 procent van de loonsom. Het WW-risico is 4,0 procent voor de markt en 1,2 procent voor de overheid. Tegenover dit lage percentage (1,2 procent) kent de overheid een langere WW-duur. Uitgaande van een stijging van het aantal ontslagprocedures omdat het eenvoudiger en goedkoper wordt, worden de WW-lasten hoger. De Raad voor de Rechtspraak gaat – zoals besproken – uit van een toename van het aantal zaken ('aanzuigende werking') van 10 procent. Momenteel zijn de uitkeringen-WW € 134,4 miljoen per jaar (ofwel gemiddeld € 15.000 per ambtenaar). De aanspraak op de WW wordt groter door de aanzuigende werking, dit zijn volgens de Raad voor de Rechtspraak rond de 350 zaken op jaarbasis (scenario 1). Voor scenario 2 en 3 gaan is een daling voorzien. De veronderstelling is dat zaken die ontstaan als gevolg van de aanzuigende werking wellicht tot een lagere WW-duur en daarmee lagere WW-lasten zullen leiden. Voor scenario 2 is de aanname een daling van 10 procent en voor scenario 3 van 20 procent.

Dit leidt tot het volgende samengestelde effect voor ontslagkosten/-baten.

Samengestelde effect ontslag

Tabel 4.3 Baten rechtspraak en ontslag € 5,7 tot 20,5 miljoen per jaar

Baten Rechtspraak en ontslag	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Subtotaal Administratieve en juridische kosten (Knegt)	351.000	702.000	1.053.000
Subtotaal Improductiviteit (Knegt)	3.510.000	7.020.000	10.530.000
Subtotaal Ontslagvergoedingen (Knegt)	3.510.000	7.020.000	8.775.000
Subtotaal Zaakkosten (bron: Raad voor de Rechtspraak)	3.600.000	4.000.000	4.400.000
Totaal (afgerond op 1.000)	10.971.000	18.742.000	24.758.000
Extra WW-lasten door toename ontslag (extra kosten)	5.265.000	4.738.500	4.212.000
Totaal samengesteld effect (afgerond op 1.000)	5.706.000	14.003.500	20.546.000

4.5 Arbeidsmobiliteit en -productiviteit

De voorstanders van harmonisatie wijzen erop dat door de geschetste veranderingen het eenvoudiger wordt tussen overheid en particuliere sector van baan te wisselen. De overheid kent een relatief lage externe mobiliteit; daarentegen is de interne mobiliteit relatief hoog. Het is mogelijk dat een verdere normalisering invloed heeft op het wervings- en aannamebeleid bij de overheid. Dit werkt eventueel ook door in de productiviteit. Maar het is duidelijk, zie ook de oratie van Dur (2010), dat daar meer voor nodig is dan een verandering van de arbeidsrelatie. Dur beschrijft in zijn oratie de invloed van het personeelsbeleid op de prestaties en het welzijn van werknemers. Dit betekent dat een cultuur- en veranderingsproces in gang zou moeten worden gezet. Het is niet uit te sluiten dat de harmonisatie hierop een stimulerende invloed heeft. Een dergelijk effect is evenwel van verschillende randvoorwaarden afhankelijk en het voert te ver voor deze KKBA dit in kosten dan wel baten uit te drukken, ook omdat er andere krachten zijn. Uit onderzoek van (Heyma *et al.*, 2009) is bekend dat eigenrisicodragerschap belemmerend kan werken voor het efficiënt, doelmatig, flexibel en slagvaardig functioneren van de overheid als werkgever. Een ander punt zijn de beloningsverschillen tussen overheid en het bedrijfsleven. Beloningsverschillen zouden in combinatie met een soberder ontslagbescherming tot een vertrekeffect kunnen leiden maar voor sommige functies, met name aan de onderkant van het loongebouw, kan het ook een aanzuigende werking hebben.

Mobiliteit en productiviteit grijpen deels in elkaar. Productiviteit refereert in de economische theorie aan de verhouding tussen input en output van het productieproces. Bij de productie van diensten overheerst de productiefactor arbeid. De vraag is echter: hoe productief zijn ambtenaren? De Raad voor Economische Adviseurs heeft in 2007 beargumenteerd dat ontslagbescherming slecht is voor productiviteit en innovatie. De gedachte is dat de doorstroming van 'oud' naar 'nieuw', of van 'minder' naar 'meer' productief, sneller gaat bij een soepel ontslag. De relatie tussen ontslag en productiviteit is echter niet eenduidig. Storm en Naastepad (ESB 2007) hebben verschillende studies bestudeerd. In de empirie komen de volgende situaties voor: (1) positief effect van een soepel ontslag op groei van de productiviteit, (2) geen effect en (3) een negatief effect.

Het lijkt aannemelijk dat de productiviteit voor een klein deel zal stijgen, maar de empirische en theoretische basis is mager. Om die reden is besloten de productiviteitseffecten niet te kwantificeren. Dit laat onverlet dat te verwachten valt dat in het kielzog van de harmonisatie de productiviteit mogelijk aantrekt: ontslagbescherming vermindert hetgeen werknemers in dienst van de overheid wellicht prikkelt productiever te gaan werken. Hierdoor kan het werk uiteindelijk door minder mensen worden uitgevoerd. Hierbij wordt ook wel verondersteld dat de mogelijke cultuurverandering als gevolg van de harmonisatie zijn weerslag zou kunnen hebben in een daling van het ziekteverzuim. Dit effect is eveneens moeilijk te kwantificeren en verloopt indirect via verandering van management- en organisatiecultuur.

4.6 Totale baten

Uitgaande van de hiervoor beschreven batenposten en daaromtrent gemaakte aannames, worden de totale baten (op jaarbasis) als volgt geraamd:

Tabel 4.4 Totale baten minstens € 6,6 miljoen per jaar

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal baten	6.581.000	15.098.500	21.861.000
Waarvan:			
Samengesteld effect ontslag en rechtspraak	5.706.000	14.003.500	20.546.000
Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van wetswijziging	10.000	13.000	16.000
Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetswijziging	855.000	1.069.000	1.283.000
Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	10.000	13.000	16.000
Productiviteitseffect	0	+PM	+PM

De baten hebben een structureel karakter.

Gevoeligheidsanalyse van de baten

In dit hoofdstuk is een eerste gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, in die zin dat via de constructie en presentatie van drie scenario's de bandbreedte van de baten in kaart is gebracht. Binnen deze bandbreedte heeft de overheid een aantal keuzes. De keuzevrijheid is minder dan aan de kostenzijde. Toekomstige ontwikkelingen hebben evenwel een potentieel effect op de baten. Hierbij moet gedacht worden aan:

- De mate waarin de harmonisatie ook effecten heeft voor de productiviteit. Vooralsnog is hiervan geabstraheerd. Mocht een en ander een positieve uitwerking hebben dan zullen de baten snel stijgen. Een groei van de productiviteit betekent minder mensen om dezelfde dienstverlening te realiseren. Hier zijn enkele verkennende berekeningen verricht. Bij een productiviteitsgroei van 1 à 2 procent gaat het al snel over € 60 à 80 miljoen. op jaarbasis. De post is nu als p.m. opgenomen;
- De mate waarin de harmonisatie effect heeft op het ziekteverzuim. Ook hiervan wordt geabstraheerd. Ter illustratie, een daling van 0,1 procent van het ziekteverzuim levert een potentiële baat van € 15-20 miljoen per jaar op. Dit is berekend op basis van KPMG-BEA productieverliesfunctie.³¹ De gedachte is dat de brutoloonsum (directe en indirecte kosten) wordt doorbetaald maar dat bij ziekte een deel van de werkzaamheden door collega's wordt overgenomen dan wel wordt ingehaald nadat de betrokkene zich beter meldt. In deze berekening is dus niet elke ziektedag een – in productiviteitstermen – volledig verloren dag;
- De mate waarin harmonisatie bijdraagt aan een beter imago van de overheid waardoor de arbeidsmobiliteit tussen overheid en particuliere sector wordt versterkt. Dit wordt vaak als positief neveneffect van de harmonisatie genoemd. De toename van de arbeidsmobiliteit kan gevolgen hebben voor de cultuur en manier van werken bij de overheid. Vooralsnog is evenwel niet duidelijk of dit zal plaatsvinden en of dit gevolgen heeft, laat staan dat dergelijke ontwikkelingen in baten dan wel kosten zijn te duiden.

³¹ Zie KPMG-BEA (2004). *Rekeninstrumenten voor arboconvenanten*. Deventer: Reed Business Information.

5 Conclusies

Met het wetsvoorstel Koser Kaya/ Van Hijum zijn eenmalige kosten van € 53,0 tot 186,3 miljoen gemoeid, en jaarlijkse baten van € 6,6 tot 21,9 miljoen. Als de harmonisatie ook militairen betreft worden zowel de kosten als de baten beperkt hoger. Harmonisatie binnen het ambtenarenrecht in plaats van het privaatrecht verandert wel de samenstelling van de kosten en baten, maar de totale kosten en baten blijven ongeveer gelijk. Ten opzichte van onderzoek uit 2006 zijn de baten gestegen en de kosten licht gedaald.

Voor de KKBA 2011 zijn drie alternatieven geformuleerd: (1a) gelijktrekken binnen privaatrechtelijk model volgens specificatie van Koser Kaya en Van Hijum; (1b) gelijktrekken binnen privaatrechtelijk model vergelijkbaar met de KKBA 2006 (Buitengewoon Normaal alternatief); (2) gelijktrekken binnen het publiekrechtelijk model, hier korthedshalve aangeduid met “aanpassing Ambtenarenwet”

5.1 Verdeling kosten en baten

Het verschil tussen alternatief 1a en 1b is vooral gelegen in de omvang: minder ambtenaren ‘stappen over’. Dit leidt tot minder kosten, maar ook minder baten. Het verschil tussen enerzijds alternatief 2 en anderzijds alternatief 1a en 1b lijkt groter (maar -zoals weldra blijkt- heeft dit alternatief op de uiteindelijke opstelling nauwelijks effect). Alternatief 2 gaat wel uit van vereenvoudiging van het ontslagrecht en aanpassing van de CAO, maar regelt dit geheel binnen een nieuwe wet. Hierdoor zijn de transitiekosten lager maar daartegenover staat een zwaarder wetgevingstraject. Ook hier worden kosten voor opleiding, organisatie, voorlichting en een projectgroep gemaakt. Aan de batenkant blijven de baten voor de aanpassing van de rechtspositionele besluiten gehandhaafd. Het uitgangspunt is dat deze aanpassing van rechtspositionele besluiten in de nieuwe “Ambtenarenwet” met een verwijzing naar CAO-wetgeving wordt geregeld.

Het totaaloverzicht voor projectalternatief 1a ziet er als volgt uit:

Tabel 5.1 Baten initiatiefwetsvoorstel Koşer Kaya/Van Hijum € 6,6 tot 21,9 miljoen per jaar

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten baten opstelling projectalternatief 1a	186.302.250	108.646.150	52.972.850
Kosten wetgeving	1.486.500	634.200	356.700
Kosten opstellen CAO's	4.386.900	1.096.750	780.000
Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	3.540.000	590.000	590.000
Kosten aanpassen systemen	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Kosten adm. organisatie	59.316.250	32.852.000	15.057.150
Kosten projectgroep	8.081.000	3.822.000	3.088.000
Kosten voorlichting	7.080.000	5.900.000	4.720.000
Kosten CAO-boekje	7.080.000	5.900.000	4.720.000
Kosten bijeenkomsten	1.550.000	950.000	650.000
Kosten voor opleiding P&O-ers	18.408.000	9.346.000	3.894.000
Kosten voor opleiding managers	38.940.000	32.450.000	13.275.000
Kosten voor opleiding OR-leden	5.760.000	1.815.000	500.000
Kosten opleiding kaderleden vakbonden	15.360.000	4.950.000	1.400.000
Kosten opleiding vakbondsconsulenten	1.440.000	836.000	360.000
Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	540.000	352.000	210.000
Overige kosten voor vakbonden	2.487.000	1.969.000	1.972.000
Kosten urenverlies opleidingen	3.531.100	1.191.950	0
Kosten urenverlies info toelichting	3.982.500	1.991.250	0
Totaal baten (jaarlijks)	6.581.000	15.098.500	21.861.000
Samengesteld effect ontslag	5.706.000	14.003.500	20.546.000
Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van wetwijziging	10.000	13.000	16.000
Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetwijziging	855.000	1.069.000	1.283.000
Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	10.000	13.000	16.000

Het overall beeld van de harmonisatie is dat met de incidentele kosten (in casu de te plegen investering) een bedrag is gemoeid van naar verwachting tussen de € 53,0 en de 186,3 miljoen. De baten zijn structureel van karakter en bedragen circa € 6,6 tot 21,9 miljoen op jaarbasis.

Tabel 5.2 Kosten en baten initiatiefwetsvoorstel Koşer Kaya/Van Hijum (alternatief 1a)

Totaal kosten (eenmalig)	53,0 à 186,3
Waarvan:	
Administratieve organisatie	31,4 à 95,9
Opleiding	19,6 à 80,4
Overig (diverse posten)	2,0 à 10,0
Totaal baten (jaarlijks)	6,6 à 21,9
Waarvan:	
Samengesteld effect Rechtspraak en ontslag	5,7 à 20,5
Vertaalslagen	0,9 à 1,3
Productiviteitseffect	0 à +PM
Arbeidsmobiliteit	-/+?

De opstellingen voor 1b en 2 overlappen grotendeels met 1a. Om die reden wordt alleen het eindresultaat gepresenteerd.

Tabel 5.3 Kosten en baten (miljoen €) harmonisatie inclusief defensiepersoneel (alternatief 1b)

Totaal kosten (eenmalig)	56,6 à 198,2
Waarvan:	
Administratieve organisatie	33,5 à 102,4
Opleiding	21,1 à 85,3
Overig (diverse posten)	2,0 à 10,6
Totaal baten (jaarlijks)	6,8 à 23,5
Waarvan:	
Samengesteld effect Rechtspraak en ontslag	5,9 à 22,2
Vertaalslagen	0,9 à 1,3
Productiviteitseffect	0 à +PM
Arbeidsmobiliteit	-/+?

Tabel 5.4 Kosten en baten (miljoen €) aanpassing ambtenarenrecht (alternatief 2)

Totaal kosten (eenmalig)	56,8 à 200,0
Waarvan:	
Administratieve organisatie	33,6 à 102,8
Opleiding	21,1 à 85,6
Overig (diverse posten)	2,0 à 10,6
Totaal baten (jaarlijks)	6,8 à 23,5
Waarvan:	
Samengesteld effect Rechtspraak en ontslag	5,9 à 22,2
Vertaalslagen	0,9 à 1,3
Productiviteitseffect	0 à +PM
Arbeidsmobiliteit	-/+?

De verschillende alternatieven hebben nauwelijks effect op de veronderstellingen in positieve en negatieve zin. Wel lijkt het redelijk te veronderstellen dat in het publiekrechtelijke model (aanpassing ambtenarenrecht) de kosten voor de organisatie en opleiding lager uitvallen. Hier kan flink op bezuinigd worden. Echter, een vergelijkbare bezuiniging is ook denkbaar in de privaatrechtelijke alternatieven. Dit betekent dat het mogelijk is om de kosten € 50-100 miljoen lager uit te laten vallen. Hierin heeft de overheid nog enige keuzevrijheid ten aanzien van de kwaliteit van het overgangsproces. Er is voor gekozen de verschillende posten te benoemen zodat een onderbouwde keuze voor een meer of minder intensief traject kan worden gemaakt. Zo blijkt dat de belangrijkste kostenposten betrekking hebben op de vanwege de harmonisatie te verrichten opleidingsactiviteiten (met name gericht op P&O-ers, managers, OR-leden en kaderleden van vakbonden). Daarnaast vormt ook de aanpassing van de administratieve organisatie, vooral de tijd die daaraan vanuit de P&O-functie en/of de administratieve ondersteuning besteed moet worden, een belangrijke kostenpost.

Twee mogelijke effecten van de harmonisatie zijn niet gekwantificeerd. Het gaat hierbij om:

- Eventuele effecten vanwege de harmonisatie op de arbeidsproductiviteit (en ziekteverzuim) van overheidswerknemers (verwacht effect: gunstig).
- Eventuele effecten op de arbeidsmobiliteit van werknemers vanwege mogelijke materiële of imagooveranderingen in de positie van de overheid als werkgever (verwacht effect: ongunstig vanuit optiek behoud van kennis; gunstig vanuit optiek afslanking overheid).

Vergelijking met onderzoek uit 2006

In onderstaande tabel is een vergelijking gemaakt tussen 2006 en 2011. Dit is gedaan voor alternatief 1b: privaatrechtelijke harmonisatie inclusief defensiepersoneel. De kosten zijn enerzijds gestegen omdat de normbedragen zijn aangepast, maar anderzijds gedaald omdat de huidige inzichten wijzen op minder behoefte aan opleidingen. Per saldo zijn de kosten lager. De baten zijn hoger, met name in scenario 2 en 3. Dit heeft te maken met een betere inschatting van onder andere de Raad voor de Rechtspraak van de opbrengsten die samenhangen met de overgang van bestuursrechter naar kantonrechter. Daarnaast zijn de kosten van improductiviteit, ontslagvergoedingen en administratieve lasten toegevoegd.

Tabel 5.5 Kosten en baten (miljoen €) harmonisatie inclusief defensiepersoneel 2006-2011

	2006	2011
Totaal kosten (eenmalig)	76,1 à 245,4	56,6 à 198,2
Waarvan:		
Administratieve organisatie	30,4 à 91,1	33,5 à 102,4
Opleiding	44,0 à 142,9	21,1 à 85,3
Overig (diverse posten)	1,6 à 11,4	2,0 à 10,6
Totaal baten (jaarlijks)	5,0 à 7,6	6,8 à 23,5+PM
Waarvan:		
Samengesteld effect Rechtspraak en ontslag	4,2 à 6,4	5,9 à 22,2
Vertaalslagen	0,8 à 1,2	0,9 à 1,3
Productiviteitseffect	0	0 à +PM

5.2 Harmonisatie als investeringsproject

De harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie kan op drie manieren worden beoordeeld als investeringsproject:

- Op basis van een af te leiden terugverdienperiode;
- Met behulp van de Netto Contante Waarde-methode (NCW);
- Met behulp van een interne rentabiliteit ('internal rate of return').

De eerste methode is het meest eenvoudig te operationaliseren. Zoals uit het in het vorige hoofdstuk gepresenteerde overzicht blijkt, bedragen de incidentele kosten (i.c. de investering) in het middenscenario ongeveer € 108,6 miljoen. Het batig saldo op jaarbasis in dit scenario bedraagt € 15,1 miljoen (nominale bedragen). Dit betekent dat een terugverdienperiode (zonder rekening te

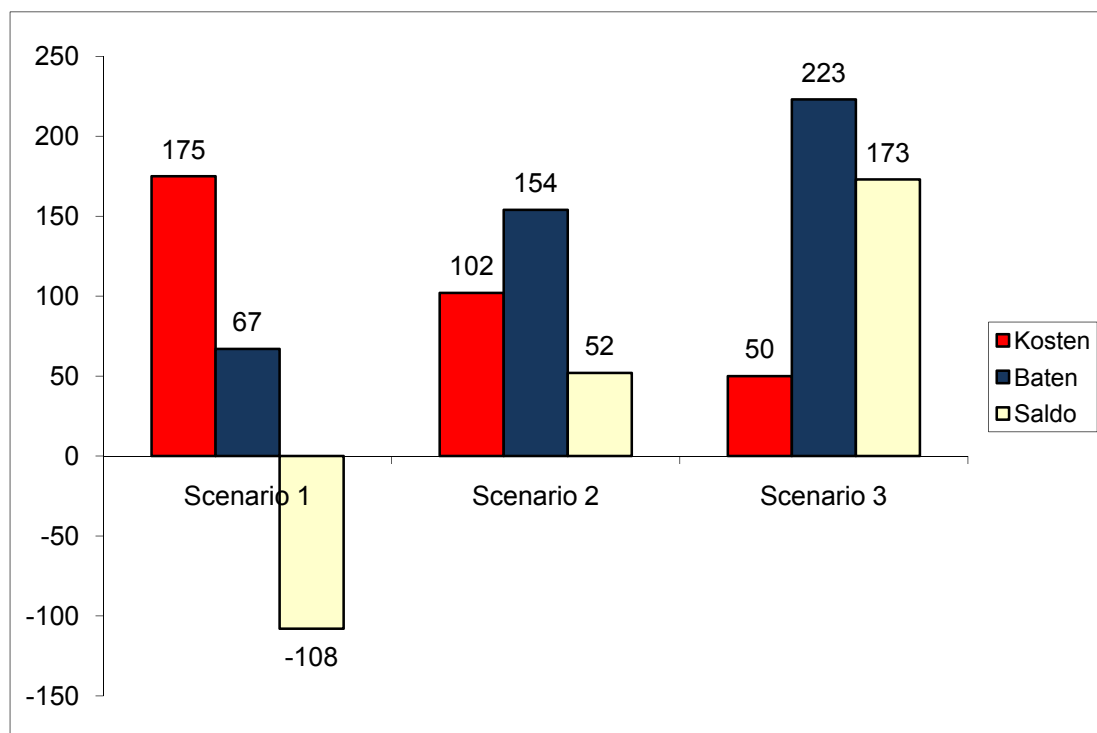
houden met rente op de investering) geschat kan worden van ruim zeven jaar in het middenscenario. In het meest ongunstige geval loopt de terugverdientijd op tot 28 jaar (2044). Bij een goede planning en sturing van het proces – waarbij de kosten in de hand worden gehouden – en baten die gunstig uitvallen, is de investering in drie jaar (2019) terugverdiend.

De NCW-methode wordt als volgt geoperationaliseerd:

- De incidentele kosten worden verondersteld gelijkmatig over een periode van vier jaar gespreid te zijn (stel 2012, 2013, 2014 en 2015);
- De structurele effecten worden hiertegen afgezet. Uitgangspunt van de berekening is dat na de vier jaar voorbereidingstijd deze effecten, in casu het structurele batig saldo van de harmonisatie, ‘tot in eeuwigheid’ optreden. De NCW wordt doorgerekend tot 2030;
- Omdat een euro die over tien jaar ontvangen wordt, als resultaat van een investering nu, minder wordt gewaardeerd dan een euro die per direct wordt ontvangen, dienen de bedragen in de tijd ‘contant gemaakt te worden’. Hiervoor is een disconteringsvoet gebruikt van gemiddeld 2,5 procent.

Voor het middenscenario (scenario 2) kan op deze wijze worden berekend dat de NCW (tot 2030) van het investeringsproject circa € 52 miljoen positief is. In scenario 1 is het saldo negatief (€ 108 miljoen) en in scenario 3 sterk positief (€ 173 miljoen).

Figuur 5.1 Saldo van kosten en baten hangt af van scenario



Nota bene: alle in de figuur opgenomen bedragen betreffen contante waarden (zowel voor de kosten als de baten en het saldo van baten minus kosten).

In scenario 1 is de netto contante waarde van de harmonisatie beduidend negatiever dan in het middenscenario 2: er is dan sprake van een NCW van € 108 miljoen negatief. In scenario 3 is de netto contante waarde van baten minus kosten sterk positief (circa € 173 miljoen).

De interne rentabiliteit van het project is de derde wijze waarop de harmonisatie vanuit het perspectief van een investeringsproject kan worden gezien.³² Onder de interne rentabiliteit van een investeringsproject wordt verstaan het disconteringspercentage waarbij de Netto Contante Waarde van het project 'nihil' is oftewel: het rentepercentage waarmee de cashflow over de hele levensduur van het project gedisconteerd dient te worden om gelijk te worden aan de contante waarde van de investeringen.

In het middenscenario is de interne rentabiliteit 5,4 procent. In scenario 3 kan voor de harmonisatie als investeringsproject een interne rentabiliteit worden berekend van 30 procent. Dit geldt voor alle alternatieven in min of meer gelijke mate.

³² Zoals al is gememoreerd, is de harmonisatie méér dan een investeringsproject omdat er met name ook maatschappelijke doelen mee worden nagestreefd en een bedrijfseconomische analyse dus maar een partiële benadering is van het project

Bijlage A Verantwoording aantallen

Het aantal ambtelijke werkgevers is als volgt geschat:

	Aantal werkgevers bij overheids- sectoren	Percentage werknemers met ambt. aanstelling	Aantal 'ambtelijke' werkgevers
Openbaar Bestuur			
Rijk (incl. Hoge Colleges van Staat)	20	100%	20
Gemeenten	418	100%	418
Provincies	32	99%	32
Rechterlijke macht	(19)	100%	(19)
Waterschappen	31	99%	31
Onderwijs			
PO	1.409	30%	423
VO	279	30%	84
BVE	91	0%	-
HBO	42	0%	-
WO	15	81%	12
Onderzoeksinstituten	7	45%	3
UMC's	10	74%	7
Veiligheid			
Defensie	2	100%	2
Politie	28	100%	28
Totaal werkgevers	2.384 (2403)		1.060 (1.079)

De inschatting is gebaseerd op een combinatie van bronnen: het aantal werkgevers in de diverse overheidssectoren (o.b.v. bestanden van het UWV), percentage werknemers met een ambtelijke aanstelling (IBO-rapport, p. 12).

Het aantal ambtenaren ten behoeve van de harmonisatie is –mede op basis van Kerngegevens BZK- geschat op 590.000 (zie tabel 2.1).

In de Memorie van Toelichting van Koşer Kaya en Van Hijum is de groep als volgt beschreven: “Overigens is het de bedoeling dat een relatief klein deel van de 600.000 ambtenaren van de beoogde normalisering wordt uitgezonderd. Het gaat daarbij om een beperkte groep ambtenaren die om uiteenlopende redenen ook in de toekomst hun huidige publiekrechtelijk geregelde ambtelijke rechtspositie dienen te behouden.

Dit betreft in de eerste plaats de circa 45.000 militaire ambtenaren bij de krijgsmacht. Aan hen worden met het oog op hun inzetbaarheid dermate vergaande eisen gesteld, gepaard gaande met bijzondere beperkingen van hun grondrechten (onder andere op het gebied van het stakingsrecht) – een en ander te handhaven met een bijzonder tuchtrecht – dat een publiekrechtelijke rechtspositie het meest aangewezen moet worden geacht om hun arbeidsverhouding te regelen.

Een andere groep waarvan de publiekrechtelijke rechtspositie dient te worden gehandhaafd betreft de zittende magistratuur en de leden van de Hoge Colleges van Staat. Gezien het feit dat hun kerncompetentie ‘onafhankelijkheid’ is, kunnen zij niet in een arbeidsverhouding worden gepositioneerd waarin de gezagsverhouding centraal staat. Ten slotte dient ook de publiekrechtelijke rechtspositie van een groep van benoemde ambtsdragers, zoals ministers, staatsecretarissen, burgemeesters en de commissarissen van de Koningin, te worden gehandhaafd. In de huidige Ambtenarenwet worden zij als ambtenaar beschouwd, omdat die wet dit begrip zeer breed omschrijft. Hetzelfde geldt voor leden van zelfstandige bestuursorganen waarop thans wel titel III van de Ambtenarenwet van toepassing is. Gezien het feit dat hun arbeidsrelatie meer door politiek-bestuurlijke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen wordt bepaald, dienen ook zij een publiekrechtelijke rechtspositie te behouden.”

Voor de doorberekening van kosten zijn de volgende schalen per functiegroep gehanteerd.

Schaalbedragen conform DAR-tarieven 2010
(incl. huisvesting, werkplekautomatisering, opleidingen e.d.)

Schaal 10	91.847
Schaal 11	100.536
Schaal 12	111.207
Schaal 13	121.862
Schaal 14	132.125
Schaal 15	141.786
Schaal 16	151.203

Bron: BZK

Schaalbedragen in € per jaar

Bijlage B Overzicht informatiebronnen

- IBO (2005). “*Buitengewoon Normaal*” Rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, nr 6, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005.
- Centrum Arbeidsverhoudingen CAOP (2006). Advies van de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid (ROP advies 27). *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel*, CAOP Den Haag.
- Dur, R. (2009). *Motiveren, belonen en presteren in de publieke sector*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Heyma, A., K. Tijdens (AIAS), L. Janssens, E. Berkhout (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever. Een vergelijking van beloningsprofielen tussen collectieve sector en marktsector*, SEO Rapport 797.
- Heyma, A., S. van der Werff, C. Tempelman, C. van Klaveren & J. Theeuwes (2009). *Gevolgen eigenrisicodragen WW en ambtelijk ontslagrecht bij overheid en onderwijs*. SEO Rapport 2008-81, Amsterdam.
- Knegt, R. (2007). *Ontslagkosten van werkgevers bij de (semi) overheid: analyse van een vijftal deelsectoren*. Hugo Sinzheimer Instituut Universiteit van Amsterdam.
- Knegt R. & F.H. Tros (2007). *Ontslagkosten van werkgevers*, Hugo Sinzheimer Instituut Universiteit van Amsterdam.
- KPMG-BEA (2004). *Rekeninstrumenten voor arboconvenanten*. Deventer: Reed Business Information
- Meer, F. van der, C. van den Berg & G. Dijkstra (2011). *Naar een overheid en ambtenarenstatus nieuwe stijl: het eigene van de overheid en haar personeel in een systeem van multi-level governance vanuit internationaal perspectief bezien*. Bestuurskunde Universiteit Leiden.
- Memorie van Toelichting Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (2010-2011). Voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (vergaderjaar 2010-2011 no.33550).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Trendnota Arbeidszaken Overheid*, Den Haag.
- Koning, P.W.C (2008) Productiviteit en effectiviteit van de overheid in Vogelvlucht, in: *Tijdschrift voor Openbare Financien*.
- Mur, S., R. de Vos & P. de Jong (2008). *De re-integratietaak van overheidswerkgevers in de WW: eindevaluatie van art. 72A WW*, Den Haag.
- Raad voor de Rechtspraak (2011). *Advies Initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren*, aangeboden aan de Tweede Kamer 16 februari 2011, Den Haag.
- Rij, C. van, H. ter Beek & C. Koopmans (2006). *Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel*, SEO Rapport 935.
- Storm, S. & R. Naastepad (2007). Ontslagrechtversoepeling mist doel, in: *Economisch Statistische Berichten*, p.516-519.
- Sprengers L. ed. (2005). *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag.
- Wilms, P., P de Jong, L. von Meyenfeldt & C. Schrijvershof (2008). *Evaluatie sectorenmodel 2008*, AEP, Den Haag.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl